

Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/39270918010137>

3

**Commission to review allowances of
Members of Parliament**

SUPPORTING DEMOCRACY

Volume 2
Research Papers



CONTENTS

<i>Introduction</i>	1
 <i>Research Paper No. 1</i>	
Previous Commissions to Review Allowances of Members of Parliament: Recommendations and Results	5
 <i>Research Paper No. 2</i>	
The Allowances and Benefits of Members of Parliament: Current Amounts and a Brief History	21
 <i>Research Paper No. 3</i>	
The Compensation of Canadian Parliamentarians Compared with that of Provincial and Territorial Legislators, Selected World Legislators, and Senior Federal Public Servants	45
 <i>Research Paper No. 4</i>	
Job Content and Value	57
 <i>Research Paper No. 5</i>	
The Value of Members' Compensation Over Time and Compared with that of Other Occupations	87
 <i>Research Paper No. 6</i>	
The Effects of Service as an MP on Members' Financial Situation	97
 <i>Research Paper No. 7</i>	
Review of Pensions and Benefits for Members of Parliament	113

INTRODUCTION

This volume contains seven research papers prepared to assist the Commission to Review Allowances of Members of Parliament in its deliberations.

The first six papers were prepared by the Commission's staff to provide background on several areas related to remuneration and benefits for Canada's Members of Parliament:*

- work done by previous commissions to review members' allowances
- the current situation with regard to members' pay and benefits
- historical background on how members' compensation has evolved and what its relative value is today
- comparisons with the compensation packages offered legislators elsewhere in Canada and the world and with the remuneration of senior federal public servants in Canada
- the content and value of the work done by Members of the House of Commons
- the effects of service in the House of Commons on subsequent financial situation and career prospects

The seventh report, reviewing pension and benefits arrangements for members of the Senate and the House of Commons, was prepared for the Commission by William M. Mercer Limited of Ottawa.

As commissioned papers, these reports remain the work of the authors and do not necessarily reflect the individual or collective views of commissioners on the subjects covered.

* In this volume, as elsewhere in the Commission's report, we use 'Members of Parliament' as the collective term for members of the Senate and members of the House of Commons.

**Previous Commissions to Review
Allowances of Members of Parliament:
Recommendations and Results**

RESEARCH PAPER 1

CONTENTS

Contents of Previous Reports	7
The Lapointe Commission	7
Recommendations	8
The St. Germain-Fox Commission	9
Recommendations	9
The Clarke-Campbell Commission	9
Recommendations	10
The McIsaac-Balcer Commission	11
Recommendations	11
The Hales Commission	12
Recommendations	12
Summary and Comparisons	13
Common Themes	13
Sessional Indemnities	13
Incidental Expense Allowance	14
Other Allowances and Services	14
Implemented Recommendations	15
Appendix: Previous Reports and Research	16

Research Paper 1

Previous Commissions to Review Allowances of Members of Parliament: Recommendations and Results

The purpose of this paper is to review the contents of reports by previous commissions to review allowances of Members of Parliament, with a view to building on earlier results and avoiding duplication. The goal is to examine the main arguments made by other commissions and to determine the extent to which their recommendations were implemented.

A provision concerning a statutory commission to review compensation for parliamentarians was added to the *Parliament of Canada Act* following the 1970 recommendations of the Beaupré committee, an advisory committee appointed to review parliamentary salaries and expenses. After each election, a commission is appointed and must report within a six-month statutory deadline. The next section is organized in reverse chronological order, beginning with the most recent commission. For each report, the following information is provided:

- summaries of the contents, including main themes or issues examined, research and analysis conducted, and recommendations made
- the results of the commission's work (the extent to which recommendations were implemented)

Contents of Previous Reports

There have been five previous commissions to review the allowances of Members of Parliament. The commissions (which are generally referred to by the name of the chairperson or members), along with the dates of their reports, are as follows:

- the Lapointe commission, 1994
- the St. Germain-Fox commission, 1989
- the Clarke-Campbell commission, 1985
- the McIsaac-Balcer commission, 1980
- the Hales commission, 1979

The Lapointe Commission

The Lapointe commission, chaired by the Honourable Charles Lapointe, with Jean Piggott and C.E.S. Franks as members, was appointed after the 1993 election and reported in 1994. The commission's stated goal was to reinvigorate democratic institutions and restore the public's faith in political institutions and in politicians.

The commission's analysis of the situation regarding compensation for parliamentarians was premised on several observations: that Canadians do not understand what democratic representation is all about; that parliamentarians themselves fail to explain the democratic process to their constituents; and that the news media report only part of the story. Commissioners also saw confusion about what Members of Parliament are actually paid for and whether their remuneration is fair, given the functions they perform. In addition, there is no mechanism to ensure that members are accountable for their incidental expense allowance. Finally, commissioners observed that the goals and details of the retirement plan are not clear.

The Lapointe commission therefore set out to understand what the job of a parliamentarian is; to determine what level of remuneration is fair for the work done; to establish clear goals for members' compensation package, including the retirement plan; and to ensure that members are accountable for the way they spend the expense allowance.

To complete these tasks, the commission adopted a four-part methodology:

- They defined what members do by using readily identifiable functions, then calculated the amount of time spent by members at each function.
- They asked members about the adequacy of compensation.
- They compared functions with comparable jobs in the private and public sectors.
- They compared Canadian parliamentarians' compensation with that of legislators in other countries.

A central theme in the Lapointe commission's discussion of compensation for parliamentarians was the lack of knowledge on which to base public debate. While recognizing that there are inadequacies in the current pay scale, the commission noted that politicians and political institutions are generally held in low public esteem. Moreover, most Canadians lack a clear idea of what MPs actually do, and they are no better informed about the basis on which politicians are paid. This level of public dissatisfaction, combined with the low level of knowledge, does not allow for informed, dispassionate debate on the issue of compensation. Yet if major changes in the compensation package are contemplated, such a discussion is required.

Recommendations

The commission's recommendations regarding the sessional indemnity — that it be raised to \$75,000, with a second increase to \$86,000 after the next election — were not implemented. Nor was the commission's proposal to replace the incidental expense allowance and the travel status allowance with an accountable accommodation allowance (that is, receipts needed) of \$15,000 and a work-related expense allowance of \$10,000 (\$6,000 for members of the Senate).

Two of the Lapointe commission's recommendations were adopted:

- The practice of double dipping (that is, receiving both a parliamentary pension and remuneration from a subsequent federal appointment, employment or service contract accepted after 13 July 1995) was eliminated by Bill C-85 in 1995. Pensions are now reduced by the amount by which such remuneration exceeds \$5,000 in any 12-month period.
- The age of eligibility for a parliamentary pension was raised to 55 (instead of the date on which the member resigned or was defeated).

The St. Germain-Fox Commission

The 1989 recommendations of the St. Germain-Fox commission (appointed after the 1988 election and consisting of the Honourable Gerry St. Germain and the Honourable Francis Fox) focused on ensuring that the most capable people were attracted to and retained in public life. The commission believed that this would promote a more representative and effective system of government. It gathered information through a questionnaire sent to members and former members of the House of Commons and conducted or commissioned research on legislators' remuneration in Canada and abroad.

In commissioners' view, the issues involved were essentially twofold: First, do Canadians want the most qualified people governing the country? Second, are we prepared to compensate them adequately to ensure this?

Recommendations

The commission's main recommendations were as follows (with the results provided in parentheses):

- Increase the sessional indemnity by 4 per cent after the next election. (Not implemented; instead, the indemnity was increased by 0.35 per cent.)
- Tighten penalties for non-attendance in the Senate. (Not implemented.)
- Increase the allowance for MPs with extra responsibilities, such as committee chairpersons. (Not implemented.)
- Establish an accountable accommodation allowance of \$6,000 for MPs. (Introduced in October 1990.)
- Base indexing of indemnity and allowances on the average of the Consumer Price Index and the Industrial Aggregate Index. (*Parliament of Canada Act* amended in 1993 to take both indexes into account.)
- Extend severance allowance for defeated MPs to those not entitled to a pension and who are still unemployed six months to a year after their defeat. (Allowance established at 50 per cent of basic annual sessional indemnity and of any additional indemnity paid to an MP for additional responsibilities.)
- To improve the appearance of impartiality in the process to review members' allowances, future commissions should include non-parliamentarians, and their recommendations should apply only after the next election. (Not implemented.)

The Clarke-Campbell Commission

The members of this commission, which was appointed after the 1984 election and reported the next year, were William H. Clarke and Coline Campbell, both former members of the House of Commons. The commission sought public input through newspaper advertisements and sent questionnaires to members of the House of Commons and the Senate, as well as MPs in the previous parliament who did not return.

Commissioners saw a need to adhere to several principles in remunerating parliamentarians:

- openness with the public to ensure that the basis for parliamentary salaries was well understood by Canadians;
- fairness of members' remuneration compared with what other Canadians were earning and the way that changed over time; and
- discretion and flexibility for members in the way the compensation package was structured and administered.

The commission concluded that it was preferable to link the salary of the legislator to the economy as a whole, thereby reflecting the earning capacity of Canadians at large at any particular period of time. Such a basis for remuneration is easily comprehensible to the ordinary Canadian.

In addition, commissioners stated in their report, parliamentary salaries should be based on

the average earnings of Canadians rather than on a measure of inflation. In this way any future increase or decrease in the salary we pay to legislators will reflect what people earn rather than what they can buy with their dollar... Given the executive nature of the job, and the heavy workload and irregular schedule involved, the Commission also concluded that MPs' salaries should be three times the Average Annual Earnings. (Report, pp. 25-26)

Commissioners also asserted that parliamentarians should not "be forced to bear the expense of holding office personally" and rejected the idea of tying members' remuneration to that of executives in the public service, believing that this could create the appearance of a conflict of interest in negotiations to establish public servants' salaries.

Recommendations

The Clarke-Campbell commission recommended setting the annual remuneration of MPs at \$69,000, calling it a salary, and adjusting it each year by the percentage change in the annual average of the industrial aggregate for the previous year. The incidental expense allowance should be abolished, the commission said, to be replaced by a daily living and accommodation allowance of \$100 for each sitting day of the Commons or a committee or \$25 while in the constituency.

The MP's office budget was also to be restructured, with one global amount to be provided in place of the office budget, the constituency spending allowance, the constituency travel allowance, and the equipment allowance.

A severance allowance was recommended for MPs not re-elected, consisting of one month's pay for each year of service, to a maximum of 24 years, to be paid in monthly amounts. The allowance would not be available, however, to former members who were entitled to a parliamentary pension or accepted a position in the federal sector.

Just two of the Clarke-Campbell commission's recommendations were implemented: an improvement in the pension available to members of the Senate, and a supplement to the global budget for MPs with larger constituencies.

The McIsaac-Balcer Commission

Reporting in 1980, after the election of the same year, the McIsaac-Balcer commission (Dr. Cliff McIsaac and the Honourable Léon Balcer) based its conclusions and recommendations on a review of previous reports on the subject from Canada, the United States, Australia and the United Kingdom; an examination of the remuneration paid to provincial legislators and members of city councils in large urban areas; discussions with members of the House of Commons and the Senate; and consultations with the private sector, including organized labour. The commission also sought public input through newspaper advertisements.

Recurring themes in the commission's report included fairness and equity, flexibility, and accountability. As commissioners saw the issues:

Two fundamental questions [must] be faced head-on — do we as citizens want to have the most capable people in Parliament governing the country, and if so, are we prepared to compensate them adequately so they can do the best possible job....

If Canadians want their parliamentarians to do a better job, then they must be prepared to pay. Similarly, if Members of Parliament are serious about doing the best job possible, they should have the courage to give themselves the proper tools to do just that. (p. 3)

The commission stated that the issue of remuneration should be approached in a sound, rational manner and that any increases should rely on a rationale based on the general occupational characteristics of the job of being a member of the House of Commons or the Senate. At the same time, the commission believed that present Members are entitled to such an increase, and Canadians should not expect MPs to lose financially or suffer disrupted and broken careers in order to serve in public office. We are further convinced that only by making salary levels attractive will Canadians be ensured that the highest calibre of people from all walks of life will feel free to seek this important elected office. (pp. 7-8)

Commissioners were concerned that the remuneration of federal legislators seemed to have lost ground relative to that of provincial and municipal elected officials and that this and other aspects of political life were taking their toll on recruitment:

Officials of major political parties in Canada told us in discussions that the pay levels coupled with the 'public abuse factor' were cited frequently by potential candidates as reasons for not seeking nomination. (p. 7)

Recommendations

The McIsaac-Balcer commission recommended increasing the remuneration of MPs and senators in line with that of professional and managerial employees in the private and public sectors, phasing the increase in over a four-year period. At the same time, the commission said, the incidental expense allowance should be reduced and tied to the Consumer Price Index. In addition, an accommodation allowance should be introduced, because the commission's research had shown that almost half the MPs' incidental expense allowance was being spent on accommodation.

Travel costs should be completely reimbursed for travel within an MP's constituency, upon presentation of receipts, and all travel expenditures should be fully disclosed on a quarterly basis.

Finally, a severance allowance should be introduced for MPs who did not qualify for a pension.

After the commission's report, the sessional indemnity for MPs was increased over four years and that of senators in two phases, and by more than the recommended amount. A severance allowance was established for defeated MPs, and services and office space were improved. Although the commission recommended that the non-accountable expense allowance for MPs be reduced and that for senators remain unchanged, it was increased in both cases.

The Hales Commission

The report of commissioner Alfred D. Hales, following the election of 1979, was based on interviews with MPs and senators and a review of the U.S. system for compensating members of Congress. Mr. Hales surveyed members using a questionnaire covering such issues as remuneration, housing, transportation, services, constituency operating costs, financial needs, and other aspects of the compensation package. Two-thirds of the members responded.

In his report, Mr. Hales stated that MPs were "grossly underpaid", given that the workload had increased significantly over the previous five years and their work week was now 70 to 80 hours. Commissioner Hales' concern was that a time would come when only those who could afford it would run for public office.

Members should not have to vote for their own increase, but nor should increases be automatic. MPs' remuneration should be comparable to that in other occupations, given the long work week and the need to provide services in the ridings. The salary should be completely divorced from expense allowances, however, to permit comparisons with other occupations.

Commissioner Hales thought that the budget system should be flexible, to reflect the varying cost of meeting constituency needs in diverse ridings. Thus, a global budget, "directly related to the actual cost of serving a riding", should replace the incidental expense allowance, allowing surpluses in one expenditure area to be transferred to other areas of greater need. Members sought flexibility, equality, fairness and a sense of pride in managing their own affairs, the commissioner wrote, but there was also a need for "an incentive to practise economy".

Recommendations

Mr. Hales' recommendation for an increase in the sessional indemnity was accepted, but the recommendation to replace the incidental expense allowance with a series of specialized allowances was not implemented. Nor was the suggestion that the various indemnities and allowances, including the extra amounts paid to those with additional responsibilities, be reviewed by an advisory board established for the purpose.

The recommendation that specific budgets be established for expenses such as operating a constituency office, staffing, stationery and printing, and telephone services was accepted, however, as was the recommendation for a travel allowance based on the cost of 52 return trips by air between Ottawa and the location of the member's residence or constituency office.

Summary and Comparisons

In this section we examine some of the common themes or issues apparent in the reports of the five commissions to date and compare their respective approaches in three areas of compensation: the sessional indemnity, the incidental expense allowance, and other remuneration and allowances.

Common Themes

In discussions of the remuneration of Members of Parliament, some issues or themes have resurfaced repeatedly in the reports of these commissions. For example,

- Parliament is valuable as an institution and should be maintained as an institution that functions effectively and smoothly. To do this requires the election and retention of competent, qualified people, and good pay is required to attract good people.
- The work that MPs do is roughly comparable to that done by middle-upper level professionals. MPs work long hours and have many demands and pressures on them that most people do not face, and they should not be expected to cover all the expenses occasioned by their life as MPs from their own pockets.
- MPs should not become wealthy or profit excessively as a result of their public service, nor should MPs see their pay increase when other Canadians are suffering financial hardship.
- MPs vote for their own increases, and this constitutes a conflict of interest.
- Regardless of any determination of what constitutes fair compensation for the value of the work they do, MPs' remuneration must be consistent with public expectations, and public expectations may in fact require that MPs be paid less than a fair amount.

Sessional Indemnities

Every commission has recommended that the sessional indemnity be increased, but they differed in how the increase should be made.

The first commission (Hales, 1979) recommended increasing MPs' sessional indemnity by a lump sum, with no change for members of the Senate.

The McIsaac-Balcer commission of 1980 recommended a four-phase increase to bring MPs' remuneration into line with that of their professional and managerial peers in the public and private sectors, with a two-phase increase for senators.

In 1985 the Clarke-Campbell commission recommended a lump-sum increase, to be reviewed every year and amended to reflect changes in the Industrial Aggregate Index. Senators' pay was to be fixed at 60 per cent of MPs' basic sessional indemnity.

The St. Germain-Fox commission of 1989 recommended a 4-per cent increase in the sessional indemnity.

The Lapointe commission (1994) recommended that the remuneration of members of the House of Commons and the Senate be increased after the freeze on public-sector wages was lifted, with a further increase only after the next election.

Incidental Expense Allowance

The incidental expense allowance was treated differently by each commission, with no consensus on the amount, its status, or how it should be changed.

The Hales commission recommended replacing the incidental expense allowance with specialized allowances that “should be used only to offset expenses incurred...under no circumstances should it be used to bolster a Member’s basic pay”.

The McIsaac-Balcer commission recommended reducing the incidental expense allowance to \$7,000 and linking it to the Consumer Price Index. Senators’ expense allowance was to remain at \$6,000.

The Clarke-Campbell commission recommended eliminating the allowance, which, it said, “has been viewed as a supplemental salary for MPs”.

The St. Germain-Fox commission recommended that the incidental expense allowance be changed only after the next election and that all future changes be linked to a formula based on changes in the Consumer Price Index and the Industrial Aggregate Index.

Finally, the Lapointe commission recommended replacing the incidental expense allowance with a \$15,000 accommodation allowance, a \$10,000 work-related expense allowance, and an extra provision for those representing larger ridings.

Other Allowances and Services

Neither the amount nor the method of determining the amount of other allowances or indemnities was consistent in the recommendations of previous commissions.

The Hales commission saw all other expense allowances being included in a global budget, with flexibility for MPs to allocate funds for various purposes within that budget and changes in rates being based on the recommendations of an advisory board or committee.

The McIsaac-Balcer commission recommended that travel costs within an MP’s constituency be paid in full on submission of receipts and that the amount paid for expenses be disclosed regularly.

The Clarke-Campbell commission recommended an additional indemnity for committee chairpersons and others with extra responsibilities, along with a per diem expense and accommodation allowance in place of the incidental expense allowance.

The St. Germain-Fox commission recommended an accountable accommodation allowance limited to \$6,000 for MPs only, with changes in this and other allowances linked to changes in the Consumer Price Index and the Industrial Aggregate Index.

The Lapointe commission recommended improving public accountability for the use of expense allowances by publishing a detailed annual summary of MPs’ expenses. The commission also recommended the end of double-dipping.

Implemented Recommendations

The recommendations made by the commissions and implemented by Parliament help to trace how members' compensation has evolved over the past two decades.

The Hales commission suggested that the sessional indemnity be increased, and it was, by a much greater amount than what was recommended. The salary schedule for members with additional responsibilities was also revised. Specific budgets were set for several categories of expenses — constituency office operations, staffing, stationery and printing, and telephone services — and a committee was established to determine the rate of adjustment for these budgets. MPs and Senators received a transportation allowance based on the cost of 52 return trips by air between Ottawa and the member's residence or constituency office.

After the McIsaac-Balcer commission reported in 1980, the sessional indemnity for MPs was increased over four years and that of senators in two phases, and by more than the recommended amount. A severance allowance was established for defeated MPs, and services and office space were improved. Although the commission recommended that the non-accountable expense allowance for MPs be reduced and that for senators remain unchanged, it was increased in both cases.

The many recommendations of the Clarke-Campbell commission in 1985 resulted in just two changes: an improvement in pension arrangements for members of the Senate, and a supplement to the global budget for large constituencies.

Sessional indemnities for members of both the Senate and the House of Commons were increased after the report of the St. Germain-Fox commission, but by a smaller amount than recommended (0.35 per cent instead of 4 per cent). Future increases were indexed to an average of the Consumer Price Index and the Industrial Aggregate Index. The severance allowance for defeated MPs was set at 50 per cent of the annual sessional indemnity plus any allowance provided for extra responsibilities. The accountable accommodation allowance for MPs was limited to \$6,000 a year.

On the recommendation of the Lapointe commission, the age of eligibility for a parliamentary pension was raised to 55, with provision for earlier payout in special cases (such as disability). Also as a result of this commission's work, the practice of double-dipping was ended.

Appendix

Previous Reports and Research

1994

Commission to Review Allowances of Members of Parliament (the Lapointe Commission), *Democratic Ideals and Financial Realities, Paying Representatives in the 21st Century* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1994).

Research studies

Robert Burge, "Canadian Perceptions of Politics, Politicians and the Remuneration of Members of Parliament", April 1994.

J.A.W. Gunn, "Remuneration of the Canadian MP — The Arguments Considered", April 1994.

Louis Massicotte, "La rémunération des parlementaires fédéraux", April 1994.

Angus Reid Group, "Survey to examine public attitudes toward the salaries of Members of Parliament", March 1994.

1989

Commission to Review Allowances of Members of Parliament (the St. Germain-Fox commission), (Ottawa: 1989).

1985

Report of the Commission to Review Salaries of Members of Parliament and Senators (the Clarke-Campbell commission), (Ottawa: 1985).

1980

Report of the Commission to Review Salaries of Members of Parliament and Senators (the McIsaac-Balcer commission), (Ottawa: 1980).

1979

Report of the Commission to Review Salaries and Allowances of Members of Parliament and Senators (the Hales commission), (Ottawa: 1979).

Other Studies

There have been three other Canadian studies of remuneration for federal parliamentarians:

Report of the Advisory Committee on Parliamentary Salaries and Expenses (the Beaupré report), 1970.

Report of the Advisory Commission on Parliamentary Accommodation (the Abbott report), 1976.

Sobeco Ernst & Young, *Parliamentarians' Compensation*, a study commissioned by the Treasury Board, 1994.

**The Allowances and Benefits of
Members of Parliament:
Current Amounts and a Brief History**

**RESEARCH
PAPER 2**

CONTENTS

Remuneration and Benefits for Members of the House of Commons	23
Sessional Indemnity	23
Incidental Expense Allowance	24
Retirement Benefits	24
Travel-Related Allowances	25
Travel Status Expenses	25
Travel Status Allowance	25
Constituency Travel Expenses	25
Services Provided	26
Telephone	26
Printing	26
Office Supplies	26
Office Equipment	26
Payment of GST/HST	26
Mail	26
Severance Allowance	26
Resettlement Provisions	27
Winding-Up Provisions	27
Removal	27
Insurance	28
Members' Budgetary Framework	28
The Office Budget	28
Remuneration and Benefits for Members of the Senate	30
Sessional Indemnity	30
Incidental Expense Allowance	30
Attendance and Deductions for Non-Attendance	30
Retirement Benefits	30
Travel-Related Entitlements	31
Removal	31
Insurance	32
Death Benefit	32
History of Remuneration for Members of the House of Commons	32
Evolution of the Sessional Indemnity	32
History of Remuneration for Members of the Senate	35
Impact of the 1991 Freeze	36
Appendix—Duration of Sessions of Parliament, 1867-1997	37

Research Paper 2

The Allowances and Benefits of Members of Parliament: Current Amounts and a Brief History

The remuneration of Members of Parliament takes two main forms: a sessional indemnity (referred to in the law as the sessional allowance and known more commonly as the salary) and an incidental expense allowance (sometimes included in statements of members' salary but not in fact part of it). This paper provides an overview of the remuneration and allowances of Members of Parliament (that is, members of both the Senate and the House of Commons), along with the various other benefits and services provided to them. We begin with members of the House of Commons.

Remuneration and Benefits for Members of the House of Commons

The sessional indemnity and incidental expense allowance for members of the House of Commons are established by the *Parliament of Canada Act*, which also provides for annual adjustments. Since passage of *Government Expenditures Restraint Act, 1993*, however, these amounts have been frozen. After public service remuneration was frozen under the *Public Sector Compensation Act*, members' sessional indemnity and incidental expense allowance were frozen at 1991 levels (\$64,400 and \$21,300-\$28,200 respectively) for 1992, 1993, 1994 and 1995. In June 1994, the freeze was extended to December 31, 1997.

Sessional Indemnity

Eligibility for payment commences on the date of a member's election, and the indemnity is paid monthly. These payments continue until the date a successor is elected (following dissolution) unless, at an earlier date, the seat is vacated by resignation or for another reason. In the event of death, the sessional allowance is paid to the end of the month in which death occurs, and the expense allowance is paid up to and including the day of death.

In the absence of the freeze, the sessional indemnity would be adjusted annually, on January 1, in accordance with the *Parliament of Canada Act*. The adjustment would be calculated as the lesser of the change in the Industrial Aggregate minus one per cent or the change in the Consumer Price Index minus one per cent.¹

1 The Industrial Aggregate measures the increase in the average weekly salaries and wages of Canadians. The Consumer Price Index measures changes in the cost of a basket of consumer goods.

Members receive additional remuneration for extra duties performed as prime minister; cabinet minister; secretary of state; speaker or deputy speaker; deputy chairperson or assistant deputy chairperson of the committee of the whole (assistant speakers); leader, house leader, whip or deputy whip of recognized parties; or parliamentary secretary.

Incidental Expense Allowance

Members' incidental expense allowance is paid and, in the absence of the current freeze, would be adjusted annually under the *Parliament of Canada Act* on the same basis as the sessional indemnity.

Most members receive an incidental expense allowance of \$21,300. Members representing electoral districts that are remote or difficult to reach (24 members at present) receive \$26,200 per year, paid annually. The two members for the Northwest Territories are entitled to \$28,200 per year. The incidental expense allowance is not subject to income tax, nor is it necessary to provide receipts to document expenses.

Retirement Benefits

The *Members of Parliament Retiring Allowances Act* was introduced in 1952 to provide pension coverage for members of the House of Commons and was amended most recently in 1995. The act stipulates the following in respect of members of the House of Commons:

- Members' contributions are equal to 9 per cent of the sessional indemnity. These contributions are used to purchase further pensionable service credits and increase the retiring allowance payable.
- Members receiving an additional indemnity as prime minister, cabinet minister, secretary of state, speaker, deputy speaker, deputy chair or assistant deputy chair, party leader, house leader, whip, deputy whip, or parliamentary secretary have the option of contributing up to 9 per cent of these additional amounts as well.
- A minimum of six years of service in the House of Commons is needed to qualify for a pension. Pensions are paid at the rate of 4 per cent per year of service based on the average of the six best consecutive years of earnings. Pensions are limited to a maximum of 75 per cent of pre-retirement earnings (after 19 years of service).
- A pension is payable to a former member at age 55, or earlier if the former member is disabled. In the event of the death of a member or former member, the surviving spouse receives an annual allowance equal to 60 per cent of the basic pension. Each dependent child receives an annual allowance equal to 10 per cent of the basic pension (the total for all dependent children not to exceed 30 per cent of the basic pension). If there is no surviving spouse, each dependent child receives 20 per cent of the basic pension (the total not to exceed 80 per cent of the basic pension). A dependent child is defined as someone under the age of 21 or between the ages of 21 and 25 and attending a post-secondary institution.

- Former members' pensions are increased to reflect increases in the cost of living once a member has attained the age of 60, or earlier if the member is disabled. Pensions paid to a surviving spouse, child or orphan are indexed immediately. At this point, the pension is adjusted to reflect changes in the accumulated cost of living since the year of retirement and is indexed annually thereafter.
- If a person ceases to be a member (or dies) before contributing to the pension plan for at least six years, a lump sum, called a withdrawal allowance, is paid to the person (or estate); the allowance is equal to the total amount of contributions paid by the former member, plus the interest on those contributions at a rate of four per cent per year.
- If a former member receiving a pension is re-elected to the House of Commons or appointed to the Senate, pension payments are suspended.
- Retired Members of Parliament who earn more than \$5,000 a year from an appointment, employment, or a personal service contract in the federal public sector after July 13, 1995 have their pensions reduced by the amount of their earnings in excess of \$5,000. The federal public sector includes Crown corporations, federal agencies, the judiciary, the diplomatic corps, and the public service.
- Participation in the plan was optional for members of the House of Commons in the 35th parliament. Effective in the 36th parliament, participation in the plan is mandatory, as it was in earlier parliaments.

Travel-Related Allowances

Travel Status Expenses

Members receive 64 travel points per year, to be used for travel on parliamentary business. One travel point is the equivalent of one first-class return trip to any destination in Canada. Under certain conditions, members can allocate their points to their employees, spouses and dependants.

Travel Status Allowance

Members are entitled to claim reimbursement for accommodation costs, meals and incidental expenses they incur while travelling on parliamentary business more than 100 kilometres from their principal residence. An annual maximum on these expenses is set by the Board of Internal Economy of the House of Commons. The amount currently allotted is \$6,000. Members and their spouses, dependants and employees can also claim reimbursement for parking and local ground transportation expenses incurred in travelling to and from train terminals, airports, etc.

Constituency Travel Expenses

Members or persons representing the member can be reimbursed for travel costs to meet expenses incurred while travelling within the constituency or within the province or territory in which the constituency is situated. Receipts must be submitted, and the amount reimbursed is deducted from the member's office budget.

Services Provided

Telephone

The House of Commons covers the cost of local and long-distance calls from the member's constituency office and Parliament Hill office.

Printing

The House of Commons covers the cost of printing newsletters sent by the member to all constituents up to four times a year and brochures delivered to no more than ten per cent of the households in the constituency an unlimited number of times per year.

Office Supplies

Office supplies for members' Parliament Hill and constituency offices are provided by the House of Commons.

Office Equipment

The House of Commons provides furniture, computer equipment, software and renovations for the member's Parliament Hill office. Furniture, equipment, software and renovations for the constituency office are paid for from the member's office budget.

Payment of GST/HST

The GST and HST related to items charged to the member's office budget are paid by the House of Commons and charged to a government-wide account, not the member's budget.

Mail

Mail sent by or addressed to a member of the House of Commons can be transmitted to or from any point in Canada free of postage. Members also have at their disposal an integrated system of internal mail, distribution and messenger services to facilitate the movement of correspondence, parcels, parliamentary documents, etc.

Severance Allowance

A former member (or the member's estate if the member dies in office) who is not entitled to a pension is entitled to a severance allowance equal to 50 per cent of the total of

- the sessional allowance to which the member was entitled as of the day before the election (or at the time of death); and
- any salary or allowance payable to members occupying certain offices or positions such as minister of the Crown.

The severance allowance is also payable to a member of the House of Commons who resigns because of a permanent illness or infirmity that, in the opinion of the Speaker of the House of Commons, prevents the member from performing his/her duties. However, a severance allowance is not payable to a member who resigns for any reason other than this or to whom an allowance is payable under the *Members of Parliament Retiring Allowances Act*. The severance allowance is in addition to any withdrawal allowance that may be payable.

Resettlement Provisions

A former member who is not re-elected is entitled to a one-time reimbursement of resettlement expenses incurred within a year of the former member leaving office, for services in Canada related to financial, retirement, re-employment or stress management counselling, outplacement, education or training. The amount reimbursed by the House of Commons for these purposes is not to exceed \$9,000 plus any portion transferred in from the winding-up provisions (explained below), if applicable. This provision is not available to a member who resigns.

For purposes of resettlement, a former member can claim reasonable travel expenses for up to four trips in Canada (economy class, without stopover). In making a claim, a former member must provide receipts and certify the purpose for which these expenses were incurred.

Winding-Up Provisions

A former member who is not re-elected is entitled to reimbursement of expenses incurred, such as storage and temporary help, as directed by the Board of Internal Economy, related to winding up the former member's parliamentary functions and offices. The expenses must be incurred within the three months of the individual ceasing to be a member, and up to \$9,000 in expenses can be reimbursed. Any unused portion of this provision can be applied to supplement the services described earlier under *Resettlement Provisions*. This provision is not available to a member who resigns or does not seek re-election.

The travel provisions available to members who do not seek re-election under the resettlement provisions also apply under the winding-up provisions.

Removal

Once during each parliament, and on production of receipts, a member can be reimbursed actual and reasonable expenses incurred in moving the member, the member's spouse and dependants, and their personal and household effects from the member's residence to a residence in or near the National Capital Region and back to any place in Canada.

Insurance

Members of Parliament are eligible for the Public Service Health Care Plan, a private plan sponsored by the Government of Canada for the benefit of federal public service employees, members of the Canadian Forces, the RCMP, members of the House of Commons and the Senate, federal judges, employees of a number of designated agencies and corporations, and persons receiving pensions based on service in one of these capacities.

Supplementary life insurance, disability insurance and additional hospital coverage are available at the member's expense.

Travel insurance of \$250,000 for members and \$350,000 for ministers (whether or not they are travelling on official business) is provided; partial coverage for spouses and dependent children is provided only for official business travel.

Flight insurance of \$300,000 is provided for members, family and staff for flights taken on any carrier where the airline ticket is issued by the House; the amount of coverage can be increased to \$1,000,000 at the member's option and expense.

Members' Budgetary Framework¹

The Office Budget

Each member is entitled to an office budget, to be used as directed by and subject to the conditions set by the Board of Internal Economy. The Comptroller's Office verifies that all expenses charged to a member's budget have been incurred in accordance with the rules prescribed by the Board.

The amount of the budget allotted to a member depends on the type of constituency (rural or urban). Members representing constituencies that include more than 70,000 electors and/or are more than 8,000 square kilometres in area are entitled to budgetary supplements ranging from \$5,380 to \$32,220. In 1997-98, office budgets ranged from \$172,700 to \$207,920, with the average member's budget, including supplements, being \$176,592.

The office budget covers staff salaries and other expenses related to a member's office on Parliament Hill. The budget must also cover staff, office rental, telephone and other utilities, furniture, equipment, and supplies for the constituency office(s).

A member has full discretion in directing and controlling work performed on the member's behalf by employees and independent contractors and is subject only to the authority of the Board of Internal Economy and the House of Commons in exercising that discretion. For example, a member can recruit, hire, promote and release employees and determine their duties, their hours of work, and their job classifications and salaries. Employee relations are the member's responsibility. A member can appoint any number of employees (within budgetary constraints) and pay any salary up to the maximum prescribed by the Board of Internal Economy (currently \$60,460).

The office budget is also used to reimburse transportation expenses incurred when the member travels within the province or territory in which the constituency is located.

¹ The member's office budget was not part of the Commission's mandate but is described here to provide a full picture of the resources at members' disposal.

Members' Office Budget: Average Expenditure Pattern

Actual, 1995-96

Item	\$	%
Salaries	128,708	72.9
Ottawa and Constituency Office		
Service Contracts	6,122	3.5
Research, office staff, householder preparation		
Constituency Travel	6,481	3.7
In constituency and in province or territory of constituency		
Leases	15,857	9.0
Constituency offices, office and other equipment		
Constituency Office Telephone	4,938	2.8
Local service, equipment rental and long-distance calls not chargeable to central account		
Constituency Office Operating Costs	8,146	4.6
Stationery and office supplies not charged to central account		
Computer software		
Janitorial services		
Insurance and security services		
Other utilities		
Subscriptions and publications		
Miscellaneous		
Constituency Office Furniture and Equipment	2,382	1.3
Advertising	3,468	1.9
Office hours, locations and meetings		
Miscellaneous Expenses	490	0.3
Total	176,592	100

Remuneration and Benefits for Members of the Senate

Like members of the House of Commons, members of the Senate receive a sessional indemnity set by the *Parliament of Canada Act* and, in the absence of the current freeze, adjusted annually under the formula described earlier.

Sessional Indemnity

Like that of members of the House of Commons, the sessional indemnity of senators is frozen at the 1991 level of \$64,400 until December 31, 1997.

Eligibility for payment of the sessional indemnity and the incidental expense allowance commences on the date of a senator's appointment. In the event of death, the sessional indemnity is paid to the end of the month in which death occurs, and the expense allowance is paid up to and including the day of death.

Incidental Expense Allowance

Senators receive an expense allowance of \$10,100, also set by the *Parliament of Canada Act* and also frozen at the 1991 level until December 31, 1997. This allowance is not subject to income tax, nor is it necessary to provide receipts to document expenses.

Attendance and Deductions for Non-Attendance

Section 65(1) of the *Parliament of Canada Act* requires monthly attendance statements from senators, while sections 57(1) and 63(4) provide for deductions of \$60 from the sessional allowance and \$60 from the expense allowance for each day beyond 21 on which a senator does not attend a sitting of the Senate.

For purposes of such deductions, each day during a session on which

- the senator did not attend the Senate because of public or official business;
- there was no sitting of the Senate because it adjourned for that day; or
- the senator was unable to attend because of illness

is considered a day of attendance by the senator at that session.

Retirement Benefits

The *Members of Parliament Retiring Allowances Act*, introduced in 1952 to provide pension coverage for members of the House of Commons, was extended to cover most senators in June 1965. Participation in the plan is mandatory for members of the Senate appointed after that date.

The act stipulates the following in respect of members of the Senate:

- Senators contribute 7 per cent of their sessional indemnity. (Contributions are not withheld from the incidental expense allowance.) Contributions are used to purchase further pensionable service credits and increase the retiring allowance payable.
- Senators receiving an additional indemnity for extra duties such as a leader of the government in the Senate, deputy leader, whip, etc. have the option of contributing up to 9 per cent of these amounts as well.

- A minimum of six years of service as a senator is needed to be eligible for a pension. Pensions are paid at the rate of 3 per cent per year of service based on the average of the best six years of earnings. Pensions are limited to a maximum of 75 per cent of pre-retirement earnings (after 25 years).
- A pension is payable to a former senator at age 55, or earlier if the former senator is disabled. In the event of the death of a senator or former senator, the surviving spouse receives an annual allowance equal to 60 per cent of the basic pension. Each dependent child receives an annual allowance equal to 10 per cent of the basic pension (however, the total for all dependent children is not to exceed 30 per cent of the basic pension). If there is no surviving spouse, each dependent child receives 20 per cent of the basic pension (the total not to exceed 80 per cent of the basic pension).
- Senators' pensions are increased to reflect increases in the cost of living once the pensioner attains the age of 60, or earlier if the pensioner is disabled. Pensions paid to a surviving spouse, child or orphan are indexed immediately. At this point, the pension is adjusted to reflect changes in the accumulated cost of living since the year of retirement and is indexed annually thereafter.
- If a person ceases to be a senator (or dies) and has not contributed to the pension plan for at least six years, a lump-sum withdrawal allowance is paid to the person (or the estate), equal to the total amount of contributions paid by the former senator, plus interest on those contributions at a rate of 4 per cent per year.
- If a former senator who is receiving a pension is elected to the House of Commons, pension payments are suspended.
- Retired senators who earn more than \$5,000 a year from an appointment, employment, or personal service contract in the federal public sector accepted after July 13, 1995 have their pensions reduced by the amount of their earnings in excess of \$5,000 annually. The federal public sector includes Crown corporations, federal agencies, the judiciary, the diplomatic corps, and the public service.
- Pensions paid under the *Members of Parliament Retiring Allowances Act* can be attached to honour family support orders and are subject to division on marriage breakdown, as provided under the *Pension Benefits Division Act*.

Travel-Related Entitlements

Section 63(1) of the *Parliament of Canada Act* provides for the reimbursement of transportation and travelling expenses for senators. For practicality and equity, travel entitlements are administered through a travel point system. Each senator is allowed up to 64 points per calendar year for travel on parliamentary business, each point representing one round-trip to any destination in Canada. Points can be used by senators and their staff, spouses and dependent children.

First-class travel was eliminated in May 1992; reimbursement cannot exceed business-class airfare.

Hospitality expenses are not reimbursed.

Removal

Once during a parliamentary career, senators can be reimbursed, on production of receipts, the actual and reasonable expenses incurred in moving the senator, the senator's spouse and dependants, and their personal and household effects to and from Ottawa.

Insurance

Supplementary life insurance is available at the senator's expense (the benefit is twice the sessional indemnity and incidental expense allowance).

The government pays 50 per cent of provincial (Alberta and B.C.) health insurance premiums for senators resident in those provinces.

Travel insurance of \$250,000 is provided for senators (whether or not they are travelling on official business), and partial coverage is provided for spouses and dependent children only when travelling on official business.

Death Benefit

In the event of the death of a senator, a death benefit equal to two months of the sessional indemnity is payable to the surviving spouse or to the estate.

History of Remuneration for Members of the House of Commons

The reason I sought public office was to give something back to the community. Yet the work of parliamentarians, who enter public life at great cost to their professional and private lives, is rarely accepted for what it is, and many times is seen in a negative light.²

Practices surrounding compensation for Members of Parliament for their service to Canada's parliamentary business have varied throughout history. Introduction of the sessional indemnity in 1867 was designed to compensate these part-time members for losses incurred while they were in Ottawa, away from their homes and ordinary way of earning a living. The idea of membership in the House of Commons being a part-time job declined as the length of parliamentary sessions increased, and as the sessions lengthened and members' responsibilities grew, sessional indemnities rose as well. A pension plan for members was established in 1952, and by 1953, the job was well on the way to being considered a full-time occupation: the amount of the indemnity no longer depended on the length of a session, and members started to receive an annual salary, paid monthly.

Over the years, amendments to the *Members' Indemnity Act* reflected this change in the nature and scope of parliamentary business. Today's indemnities and allowances are the result of 24 successive amendments to the *Members' Indemnity Act* and its successor statutes.

Evolution of the Sessional Indemnity

In 1867, parliamentary business required each member of the House of Commons and the Senate to sacrifice between three and five weeks each year to tend to the nation's needs (see Appendix, Duration of Sessions of Parliament). For this service to their country, the *Members' Indemnity Act* of 1867 provided a sessional indemnity of \$600

2 Speech by the Honourable Gilbert Parent, Speaker of the House of Commons, to the Canadian Club of Calgary, 19 January 1996.

for each session that extended beyond 30 days. This indemnity was payable at an interim daily rate of \$4. Any of the \$600 that remained unpaid at the daily rate was paid at the end of the session. For sessions of 30 days or less, each member of the Senate and the House of Commons received a per diem allowance of \$6. This was not considered a salary but was intended to compensate for lost income from private-sector employment or a profession.

In 1873 the sessional indemnity was increased to \$1,000, and the daily rate for sessions of 30 days or less was revised to \$10. In 1886, the *Members' Indemnity Act* was incorporated into the *Senate and House of Commons Act*. At that time, the interim daily rate for sessions extending beyond 30 days was raised to \$7. According to the preamble to the act, the indemnity was raised to reflect longer sessions and increases in the cost of living.

The sessional indemnity was raised to \$1,500 in 1901, but the daily rate for sessions that did not extend beyond 30 days remained at \$10.

In 1905, the maximum sessional indemnity was adjusted to \$2,500. The interim daily rate for sessions that extended beyond 30 was increased to \$10, and the daily rate for sessions lasting not more than 30 days was increased to \$20.

In 1920, the sessional allowance was adjusted to \$4,000 and the minimum duration for which a sessional indemnity was payable was extended from 30 to 50 days. The per diem rate for sessions not extending beyond 50 days was raised to \$50.

The minimum duration was increased again in 1923, from 50 to 65 days. The interim daily rate for sessions lasting more than 65 days was raised to \$20, but the per diem rate for sessions not extending 65 days remained at \$25.

In 1945, a new allowance was introduced: members of the House of Commons and the Senate received an allowance of \$2,000 for expenses incidental to the discharge of their duties as members. The allowance was payable at the end of the calendar year and was subject to deductions in respect of non-attendance at sittings. The allowance was taxable in the case of ministers of the Crown, senators, and the leader of the opposition in the House of Commons, but not in the case of members of the House of Commons.

The sessional basis for remuneration was discontinued in 1953, to be replaced by annual remuneration, although the name did not change. A sessional indemnity of \$8,000 per year was payable in monthly installments on the last day of each month, while the incidental expense allowance of \$2,000 per year, established in 1945, was made payable quarterly.

In 1963, the sessional indemnity was increased to \$12,000, the incidental expense allowance was raised to \$6,000 for members of the House of Commons, and the tax exemption on the expense allowance was extended to members of both chambers.

The sessional indemnity was raised again in 1971, to \$18,000, and the incidental expense allowance rose to \$8,000. This increase was attributable mainly to the recommendations of the Advisory Committee to Review Members' Allowances, appointed by the government in 1970. The committee reviewed the financial arrangements for senators and members of the House of Commons, including both the sessional indemnity and the incidental expense allowances, and recommended the changes it considered appropriate.

Between 1974 and 1991, the sessional indemnity and the incidental expense allowance were raised on January 1 each year (or, on two occasions, twice in a year on the recommendation of a commission appointed to review the allowances). Increases were suspended for two years beginning in 1975 and, as explained earlier, allowances have been frozen since 1991.

History of Remuneration for Members of the House of Commons

Year	Sessional Indemnity ¹	Incidental Expense Allowance ¹
1963	\$12,000	\$ 6,000
1971	\$18,000	\$ 8,000
1974	\$24,000	\$10,600
1977	\$25,500	\$11,300
1978	\$26,900	\$12,000
1979	\$28,600	\$12,700
1980	\$30,600	\$13,500
	\$40,200 ²	
1981	\$43,800	\$14,700
1982	\$46,400	\$15,500
	\$48,600	\$16,300 ³
1983	\$50,300	\$16,800
1984	\$52,800	\$17,600
1985	\$54,600	\$18,200
1986	\$56,100	\$18,700
1987	\$57,400	\$19,100
1988	\$58,300	\$18,300
1989	\$60,000	\$19,900
1990	\$62,100	\$20,600
1991	\$64,400	\$21,300

1 Current dollars.

2 As recommended by the McIsaac-Balcer commission, members' annual sessional indemnity was raised on 1 July 1980 as well.

3 The second increase in 1982 was the result of report of the McIsaac-Balcer commission, which recommended a phased approach to increases.

History of Remuneration for Members of the Senate

The history of senators' remuneration follows roughly the same path as that of members of the House of Commons, although the precise amounts of the sessional indemnity and incidental expense allowance available to senators and members of the House of Commons have differed somewhat on occasion.

History of Remuneration for Senators

Year	Sessional Indemnity ¹	Incidental Expense Allowance ¹
1963	\$12,000	\$3,000
1971	\$18,000	\$4,000
1974	\$24,000	\$5,300
1977	\$25,500	\$5,600
1978	\$27,000	\$5,900
1979	\$28,700	\$6,200
1980	\$30,700	\$6,600
	\$40,200	\$7,000 ²
1981	\$32,800	\$7,000
1982	\$46,400	\$7,600
	\$48,800	\$7,900 ³
1983	\$50,300	\$8,200
1984	\$52,800	\$8,800
1985	\$54,600	\$8,800
1986	\$56,100	\$9,000
1987	\$57,400	\$9,200
1988	\$58,300	\$9,300
1989	\$60,000	\$9,500
1990	\$62,100	\$9,800
1991	\$64,400	\$10,100

¹ Current dollars.

² As recommended by the McIsaac-Balcer commission, members' annual sessional indemnity was raised on 1 July 1980 as well.

³ The second increase in 1982 was the result of report of the McIsaac-Balcer commission, which recommended a phased approach to increases.

Impact of the 1991 Freeze

The sessional indemnity and incidental expense allowance of Members of Parliament have been frozen at their 1991 levels since 1992. The accompanying table shows what the sessional indemnity and expense allowance would have been if the freeze had not been in effect and the indemnity and allowance had been adjusted in line with the formula provided in the *Parliament of Canada Act*.

Impact of the 1991 Freeze on the Sessional Indemnity and the Incidental Expense Allowance for Members of the House of Commons

Year	Consumer Price Index		Industrial Product Price Index (Industrial Aggregate)		Projected Indemnity	Projected Allowance
	Index	% increase over previous year	Index	% increase over previous year		
1991	126.2	5.6	124.5	4.6	\$64,400	\$21,300
1992	128.1	1.5	128.9	3.5	\$66,720	\$22,070
1993	130.4	1.8	131.2	1.8	\$67,050	\$22,180
1994	130.7	0.2	133.7	1.8	\$67,590	\$22,360
1995	133.5	2.2	134.9	1.0	\$67,590	\$22,360
1996	135.6	1.6	137.8	2.1	\$67,590	\$22,360

Note: Under the statutory formula, changes in the indemnity and expense allowance are calculated as the change in the Consumer Price Index or the change in the Industrial Aggregate minus 1 per cent, which ever is less, so in years of low inflation, there might be no adjustment (see 1995).

Source: House of Commons, Financial Services.

Appendix

Duration of Sessions of Parliament 1867-1997

Parliament	Session	Dates	Duration of Session (days)	Number of Senate Sittings	Number of Commons Sittings
First (1867-1872)	First	1867-1868	199	75	83
	Second	1869	69	43	49
	Third	1870	87	57	62
	Fourth	1871	59	39	43
	Fifth	1872	65	41	46
Second (1873)	First	1873	161	49	59
	Second	1873	16	9	11
Third (1874-1878)	First	1874	62	39	42
	Second	1875	64	47	48
	Third	1876	63	41	46
	Fourth	1877	80	54	59
	Fifth	1878	93	59	67
Fourth (1879-1882)	First	1879	92	58	64
	Second	1880	86	56	57
	Third	1880-1881	103	55	65
	Fourth	1882	98	62	68
Fifth (1883-1886)	First	1883	107	61	73
	Second	1884	94	56	67
	Third	1885	173	88	119
	Fourth	1886	98	52	65
Sixth (1887-1890)	First	1887	72	37	49
	Second	1888	90	50	61
	Third	1889	92	53	65
	Fourth	1890	121	67	81
Seventh (1891-1896)	First	1891	155	78	102
	Second	1892	136	66	87
	Third	1893	66	37	47
	Fourth	1894	131	73	87
	Fifth	1895	96	54	65
	Sixth	1896	111	55	70

SUPPORTING DEMOCRACY

Parliament	Session	Dates	Duration of Session (days)	Number of Senate Sitzings	Number of Commons Sitzings
Eighth (1896-1900)	First	1896	48	28	34
	Second	1897	97	51	65
	Third	1898	131	68	86
	Fourth	1899	149	78	102
	Fifth	1900	168	77	115
Ninth (1901-1904)	First	1901	107	54	73
	Second	1902	90	43	63
	Third	1903	227	98	155
	Fourth	1904	154	66	103
Tenth (1905-1908)	First	1905	191	68	129
	Second	1906	128	67	88
	Third	1906-1907	157	62	95
	Fourth	1907-1908	236	89	148
Eleventh (1909-1911)	First	1909	120	49	84
	Second	1909-1910	175	68	102
	Third	1910-1911	255	70	117
Twelfth (1911-1917)	First	1911-1912	139	51	75
	Second	1912-1913	198	64	111
	Third	1914	148	66	103
	Fourth	1914	5	5	5
	Fifth	1915	71	37	51
	Sixth	1916	127	59	88
	Seventh	1917	246	75	135
Thirteenth (1918-1921)	First	1918	68	38	47
	Second	1919	138	62	93
	Third	1919	71	32	50
	Fourth	1920	127	54	86
	Fifth	1921	111	55	79
Fourteenth (1922-1925)	First	1922	113	44	75
	Second	1923	151	63	98
	Third	1924	143	60	95
	Fourth	1925	143	50	98
Fifteenth (1926)	First	1926	177	42	111

Parliament	Session	Dates	Duration of Session (days)	Number of Senate Sitzings	Number of Commons Sitzings
Sixteenth (1926-1930)	First	1926-1927	127	34	54
	Second	1928	138	52	93
	Third	1929	128	44	83
	Fourth	1930	100	28	62
Seventeenth (1930-1935)	First	1930-1931	15	11	12
	Second	1931	145	50	96
	Third	1932	113	42	78
	Fourth	1932-1933	234	64	119
	Fifth	1934	1601	59	105
	Sixth	1935	170	57	97
Eighteenth (1936-1940)	First	1936	139	49	91
	Second	1937	87	37	87
	Third	1938	156	61	102
	Fourth	1939	143	47	103
	Fifth	1939	7	6	6
	Sixth	1940	1	1	1
Nineteenth (1940-1945)	First	1940	174	42	61
	Second	1940-1942	441	34	105
	Third	1942-1943	371	38	124
	Fourth	1943-1944	364	52	120
	Fifth	1944-1945	371	62	136
	Sixth	1945	29	13	19
Twentieth (1945-1949)	First	1945	104	44	76
	Second	1946	171	72	118
	Third	1947	169	59	115
	Fourth	1947-1948	209	69	119
	Fifth	1949	95	39	59
Twenty-first (1949-1953)	First	1949	87	43	64
	Second	1950	135	65	90
	Third	1950-1951	154	14	17
	Fourth	1951	253	62	105
	Fifth	1951	82	36	56
	Sixth	1952	267	60	87
	Seventh	1952-1953	176	59	108

SUPPORTING DEMOCRACY

Parliament	Session	Dates	Duration of Session (days)	Number of Senate Sitzings	Number of Commons Sitzings
Twenty-second (1953-1957)	First	1953-1954	227	77	139
	Second	1955	203	79	140
	Third	1956	218	78	152
	Fourth	1956-1957	44	5	5
	Fifth	1957	95	46	71
Twenty-third (1953-1958)	First	1957-1958	111	45	78
Twenty-fourth (1958-1962)	First	1958	117	59	93
	Second	1959	185	75	127
	Third	1960	210	87	146
	Fourth	1960-1961	316	91	174
	Fifth	1962	91	40	65
Twenty-fifth (1962-1963)	First	1962-1963	132	43	72
Twenty-sixth (1963-1965)	First	1963	220	78	117
	Second	1964-1965	411	106	248
	Third	1965	157	23	53
Twenty-seventh (1966-1968)	First	1966-1967	476	117	250
	Second	1967-1968	352	62	155
Twenty-eighth (1968-1972)	First	1968-1969	406	97	197
	Second	1969-1970	350	84	155
	Third	1970-1972	497	138	244
	Fourth	1972	198	47	91
Twenty-ninth (1973-1974)	First	1973-1974	419	110	206
	Second	1974	72	31	50
Thirtieth (1974-1979)	First	1974-1976	744	216	343
	Second	1976-1977	371	103	175
	Third	1977-1978	358	93	151
	Fourth	1978-1979	167	66	98
Thirty-first (1979)	First	1979	67	31	49

Parliament	Session	Dates	Duration of Session (days)	Number of Senate Sitzings	Number of Commons Sitzings
Thirty-second (1980-1984)	First	1980-1983	1326	329	591
	Second	1983-1984	215	54	116
Thirty-third (1984-1988)	First	1984-1986	662	159	308
	Second	1986-1988	761	194	389
Thirty-fourth (1988-1993)	First	1988-1989	79	7	11
	Second	1989-1991	770	149	308
	Third	1991-1993	850	160	271
Thirty-fifth (1994-1997)	First	1994-1996	763	133	283
	Second	1996-1997	426	96	164

**The Compensation of Canadian
Parliamentarians Compared with that of
Provincial and Territorial Legislators,
Selected World Legislators, and
Senior Federal Public Servants**

**RESEARCH
PAPER 3**

CONTENTS

Salaries in World and Canadian Legislatures	47
World Legislators' Pensions	48
Norway	48
Sweden	49
France	49
Australia	49
United States	51
United Kingdom	52
Salaries in the Canadian Public Sector	54

Research Paper 3

The Compensation of Canadian Parliamentarians Compared with that of Provincial and Territorial Legislators, Selected World Legislators, and Senior Public Servants

This paper provides a comparative overview of the salaries of legislators in Canada and around the world, as well as information on the pension arrangements in place for legislators elsewhere in the world and a look at the salaries of senior public servants and governor-in-council appointees in Canada.

Salaries in World and Canadian Legislatures

The accompanying tables set out the current salaries of members of selected legislatures in Canada and around the world. In the first table, our comparisons are with nations with which we have much in common. They are western liberal democracies and are generally prosperous, many are G7 members, some belong to the Commonwealth, and all have vigorous national legislatures. The second table provides the figures for sessional indemnities and expense allowances in the federal, provincial and territorial legislatures of Canada.

Salaries of Members in Selected Legislatures Around the World as of October 1997

Legislature	Salary (\$ Canadian*)
Japan	\$196,759
United States	\$185,704
France	\$121,754
Germany	\$111,292
England	\$96,455
Australia	\$80,433
Norway	\$77,640
New Zealand	\$65,619
Canada	\$64,400
Sweden	\$61,666

* Figures include salary only; expense allowances, common to many of the legislatures, are not included. Converted from the original currency using figures provided by the Bank of Canada in October 1997.

Source: Information gathered by the Reference Section, Library of Parliament.

Salaries and Allowances in Federal, Provincial and Territorial Legislatures as of October 1997

Legislature	Base Salary	Incidental Expense Allowance	% Increase since 1981
Canada	\$64,400	\$21,300	47
Alberta	\$36,420	\$18,210	65
British Columbia	\$32,812	\$16,406	25
Manitoba*	\$56,500	—	218**
New Brunswick	\$35,735	\$14,294	65
Newfoundland	\$38,028	\$19,014	178
Northwest Territories	\$36,748	\$ 1,000	182
Nova Scotia	\$30,130	\$15,065	87
Ontario*	\$78,000	—	160**
Prince Edward Island	\$29,600	\$ 8,973	131
Quebec	\$63,469	\$11,392	92
Saskatchewan	\$38,546	\$ 7,622	227
Yukon	\$30,38	\$15,416	64

* Ontario and Manitoba abolished the incidental expense allowance and gave their members an increase in the base salary.

** Increases reflect abolition of the incidental expense allowance and its inclusion in the base salary.

Source: Fleming's Canadian Legislatures, 1997 edition.

World Legislators' Pensions¹

Norway

Former members of the legislature are entitled to a pension when they reach the age of 65. After 12 years of service, the member is eligible for a full pension in the amount of 66 per cent of the basic salary, which at the present is NOK 264,000 (\$50,160) per annum.

¹ Much of the information in this section was gathered by the Reference Section, Library of Parliament. The Commission is grateful for this assistance.

Sweden

The retirement pension paid to former parliamentarians constitutes a complement to Sweden's old age pension and the general supplementary pension.

The pension is based on a pensionable income made up of an average of members' salaries, together with any fixed extra allowances, during the last five years before retirement. The retirement pension is 11.5 per cent of this amount up to 7.5 times the basic price index (the limit for the general supplementary pension) and 65 per cent of anything over that amount. The minimum amount of service required to receive a pension is 6 years, and members must have reached the age of 50. To receive a full pension, a member must have had at least 12 years of service.

Members not entitled to a pension, but who have served at least three years before reaching age 65, receive a life annuity. A member who resigns before the age of 65 and after at least 3 years of continuous service is entitled to a guaranteed income (that is, the parliament guarantees a former member a certain level of monthly income).

France

The pensions of members of the National Assembly are funded through contributions deducted from the members' sessional indemnity and a grant from the Assembly's annual budget.

Pensions are calculated on the basis of the number of annual contributions made.

Members are entitled to collect a pension at age 55. That age is lowered to 50 for former members of the Resistance and former political internees or deportees.

The average member's annual gross pension is currently 14,931 francs a month (\$41,406 per year, as of October 1997).

Australia

According to the Australian finance department, "The Parliamentary Contributory Superannuation Act, 1948 provides a contributory superannuation scheme under which benefits are paid to former Members of Parliament, their spouses and orphan children. Membership in the scheme is compulsory. The Parliamentary Contributory Superannuation Scheme is administered under the direction of the Parliamentary Retiring Allowances Trust which consists of five trustees, the Minister of Finance and two Senators and two Members of the House of Representatives appointed by their respective Houses."²

Contributions

Contributions are paid to the Consolidated Revenue Fund. Contributions by senators and members of the House of Representatives are a fixed percentage of

- (a) The backbench salary payable from time to time. For senators and members whose period of parliamentary service is less than 18 years, the rate of

2 Department of Finance, Parliamentary Contributory Superannuation Scheme Handbook (Canberra: July 1997), p. 1.

contribution is 11.5 per cent of the monthly amount of the backbench salary. Once a senator or member has completed 18 years service, the contribution rate declines to 5.75 per cent.

- (b) Any additional salary, or allowance in the nature of salary, received from time to time for service as prime minister, a minister or office-holder in parliament. Senators and members who have not attained their maximum additional pension entitlements are required to pay, in addition to regular contributions at the rate of 11.5 per cent, 11.5 per cent of the additional salary received. For senators and members who have attained their maximum additional pension entitlement, the contribution rate declines to 5.75 per cent while that maximum applies. The contributions cease to be payable when the additional salary ceases to be received.³

Period of Service

For purposes of determining entitlements under the pension plan, period of service means the period during which the senator or member was entitled to receive a salary. Members and senators are generally entitled to a pension after 12 years of service, but may be entitled after 8 years under certain circumstances.

Benefits Payable

Retired members of the Senate and the House of Representatives receive pensions in amounts stated as a percentage of the backbench salary payable to members of Parliament, with the rate varying from 50 per cent after 8 complete years of service to 75 per cent after 18 complete years or more. The pension benefit of someone who has served more than 8 but less than 18 complete years is increased on a prorated basis for each additional day of service above 8 years.

Invalidity Benefits

The pension plan also includes provisions for retirement of senators or members found to be unable to perform their duties because of physical or mental impairment. Where such a determination is made, the retirement is deemed to be involuntary, so pension benefits are provided if sufficient service has been achieved.

If sufficient service has not been achieved, the nature of the invalidity benefit depends on the extent of the person's incapacity in relation to non-parliamentary employment. The trust determines the percentage of incapacity having regard to criteria specified in the act.

The three classes of invalidity are as follows:

Class 1 — 60% to 100% incapacity

Class 2 — 30% to 59% incapacity

Class 3 — less than 30% incapacity

Class 1 and 2 benefits are expressed as non-commutable pensions of 50 per cent and 30 per cent of backbench salary respectively. The Class 3 benefit is 3.5 times the amount of the member's own contributions.

³ Department of Finance, p. 2.

Benefits for Those Not Entitled to a Pension

A senator or member who does not qualify for a pension is entitled to a lump sum payment, consisting of a refund of contributions plus a supplement:

- If retirement is involuntary, the supplement is two and one-third times the contributions paid by the person.
- If retirement is deemed voluntary, the supplement is one and one-sixth times the contributions paid during the last 8 years of service.

Lump sum benefits are increased if the minimum level of superannuation required under the superannuation guarantee has not been reached.

United States

Eligibility Requirements

General employees and congressional staff are eligible for optional retirement at 55 with 30 years of service, at age 60 with 20 years, or at age 62 with 5 years. Members of Congress are eligible for optional retirement at 55 with 30 years of service, at age 60 with 20 years, and at 62 with 5 years. They can also retire at age 60 with 10 years of service as a member and at age 50 with service in 9 congresses.⁴

Contributions and Benefit Formulas

Members contribute 8 per cent of their salary to the retirement fund.

The Civil Service Retirement System statute sets out the formulas used to calculate benefits for various groups. For members of Congress with five years of congressional service or more, the formula is 2.5 per cent of the average annual salary earned during their three consecutive highest-paid years (known as the high 3) for each year of congressional service.

When members of Congress retire before age 60, their accrued benefits are reduced by one-twelfth of one per cent for each month (one per cent a year) they are younger than 60 and one-sixth of 1 per cent for each month (two per cent a year) they are younger than 55. The reduction for members younger than 60 does not eliminate the overall advantages of their higher benefit formula; for example, a member who retires at age 55 with 30 years of service receives a benefit equal to 71.25 per cent of the high 3 rather than the 75 per cent he or she would have received without the age reduction.⁵

Early Retirement

The Civil Service Retirement System does not include separate early retirement provisions for members of Congress. The optional retirement provisions apply if a member loses an election. Members can retire early if they are 50 with 20 years of

4 United States General Accounting Office, *Federal Retirement Benefits for Members of Congress, Congressional Staff, and Other Employees* (Washington: May 1995), p. 2.

5 General Accounting Office, pp. 3-4.

service or any age with 25 years of service. Benefits are reduced by one-sixth of one per cent for each month (2 per cent a year) they are younger than 55. Members who resign or are expelled from Congress cannot receive immediate benefits unless they are at least 55 with 30 years of service, age 62 with 5 years of service, or age 60 with 10 years of service as a member.

Maximum Retirement Benefits

The maximum benefit for members of Congress (reached after 32 years of service) is 80 per cent of the greater of their high 3 or their final salary as a member of Congress. If a member leaves Congress to accept an appointment in the federal sector, the final salary of that position is used as the basis for the maximum benefit if it is greater than the former member's high 3 or final salary as a member.⁶

Re-Employment

If retired members of Congress are re-employed in either an elective or an appointed capacity, their annuities are suspended, and they participate in the system again, as if they had not retired. Re-employed retirees make contributions in the amount required for the positions they hold. On separation, they receive either

- (1) reinstated annuities increased by the cost-of-living adjustments that occurred during re-employment, or
- (2) recomputed annuities with credit for their additional service, regardless of the length of the re-employment.

United Kingdom

The government actuary is required by statute to make an assessment of the general financial position of the Parliamentary Contribution Pension Fund every three years. The actuary calculates two figures: the total standard contribution and the total actual contribution.

The total standard contribution is a long-term calculation. It shows the percentage of salary that, if paid throughout an MP's service, is estimated to be sufficient on average to provide the benefits of the pension plan, including full indexation. Largely as a result of improvements in the benefits provided by the plan, the total standard contribution rose from 13.5 per cent in 1972 to 23.5 per cent in 1993.

The total actual contribution is a shorter-term calculation that adjusts the total standard contribution upward or downward for an appropriate period to take account of deficits or surpluses in the fund. MPs pay a specified contribution, which was reduced from 9 per cent to 6 per cent after the actuary's 1991 recommendation. The Exchequer pays the balance of the total actual contribution, which may be higher or lower than the MPs' contributions.⁷

⁶ General Accounting Office, p. 7.

⁷ Review Body on Senior Salaries, Review of the Parliamentary Pension Scheme, Report No. 36 (London: March 1995), p. 4.

Contributions

Members must contribute 6 per cent of their salaries, while the Exchequer contributes at the rate recommended from time to time by the government actuary (currently 6.8 per cent of MPs' salaries).

Eligibility for Pensions

Retirement pensions are payable from age 65 to those who are no longer MPs.

Pensions can be paid before age 65 in the following circumstances:

- subject to medical evidence, a member can be awarded an ill-health retirement pension at any age;
- an abated pension can be paid on retirement after age 50 and completion of not less than 15 years' service;
- a full accrued pension can be paid from age 60, provided service is not less than 20 years' duration, from age 61 provided that service is not less than 19 years' duration, and so on until age 64 and not less than 16 years' service. Service as a member of the Parliament of the European Communities counts toward qualifying service to the extent that it is not concurrent with service as an MP.
- Members can commute part of their pension in exchange for a capital sum of up to 1.5 times the Relevant Terminal Salary if service is 20 years or more, a lesser capital sum where service is under 20 years. The widow/ers' pension is not affected by commutation.
- A member whose prospective pension entitlement at age 65, including any retained benefits, is less than two-thirds of salary can, subject to certain conditions, purchase added years of service reckonable for pension purposes either by periodic contributions from salary or by a lump sum payment.
- A scheme to enable members to increase their pensions within Inland Revenue limits by paying additional voluntary contributions was introduced in April 1994.
- Pensions accrue at the rate of one-fiftieth of the member's salary over the last 12 months before the date of retirement for each year (pro rata for part of a year) of reckonable service since July 20, 1983 and at a rate of one-sixtieth before that date.
- Pensions are payable to the spouses of deceased MPs, subject to prescribed conditions, normally at the rate of 5/8 of the deceased member's pension or notional pension. In addition, a child's pension equal to 1/4 of the pension or notional pension is payable if there is one eligible child or 3/8 if there are two or more eligible children. The member's notional pension in the case of death in service is calculated in the same way as retirement pension (1/60 for service up to July 20, 1983, 1/50 thereafter), with reckonable service enhanced to age 65 and counted at the higher accrual rate of 1/50.⁸

8 Review Body on Senior Salaries, pp. 8-9.

Death Benefits

A lump sum equal to the greater of two years' salary or total unrefunded contributions with accumulated interest from the dates of payment can be paid on the death in service of an MP. In addition the spouse's and children's pensions, taken together, are augmented for the first three months up to the rate of the MP's salary at death.

Transferability

Transfers can be made from other superannuation schemes when an MP joins the parliamentary scheme; similarly, transfers can be made to other schemes when the MP leaves the House.

Increases in Pensions

Adjustments to pensions arising from changes in the cost of living are made in line with the Retail Price Index.

Salaries in the Canadian Public Sector
Governor in Council Appointments

Level of Appointment	Salary Range
GIC-1	\$45,600–\$53,000
GIC-2	\$52,600–\$62,100
GIC-3	\$61,800–\$72,900
GIC-4	\$73,400–\$86,400
GIC-5	\$80,100–\$94,500
GIC-6	\$88,000–\$103,600
GIC-7	\$98,100–\$115,500
GIC-8	\$110,100–\$129,700
GIC-9	\$117,000–\$142,400
GIC-10	\$128,100–\$155,800
GIC-11	\$140,100–\$170,500

Senior Federal Public Service Executives

Level of Executive	Salary Range
EX-1	\$63,300–\$84,000
EX-2	\$79,300–\$93,200
EX-3	\$87,700–\$103,100
EX-4	\$98,700–\$115,900
EX-5	\$109,600–\$128,900

Note: Deputy minister salaries are in the GIC-9 to GIC-11 range.
Source: Privy Council Office.

Job Content and Value

RESEARCH PAPER 4

CONTENTS

Main Areas of Responsibility and Interest	61
Required Activities	62
Working Conditions	65
Workload	65
Frequent Travel	67
Separation from Family	67
Life in the Public Eye	68
The Value of the Work	68
Caucus	70
Constituency	72
Committee	73
House of Commons	75
Portfolio	76
Party	76
Individual	78
National	80
Conclusion	80
For More Information	82

Research Paper 4

Job Content and Value

Reasonable compensation for Members of Parliament is essential to the vitality of our parliamentary system. The St. Germain-Fox commission of 1989 put it this way:

It is essential for the health of Canada's parliamentary system that those who are most capable enter public service. To that end, Canadians must ensure that those who serve do not suffer financially and are permitted to live in reasonable comfort.¹

An integral aspect of this "comfort" is the ability of MPs to function as autonomous individuals and focus on the issues of the day, unfettered by financial concerns beyond those considered normal for others at a similar stage of life and career development. The health of the parliamentary system and its institutions depends in significant measure on the capacity of MPs to focus on the business at hand, excluding consideration of matters extraneous to the MP's central responsibilities: representing constituents, exercising vigilance, and contributing to the public policy debate.

The purpose of this paper is to analyze the content and the value of the job of a Member of Parliament with a view to informing Commissioners' discussion of what constitutes reasonable remuneration for MPs.

How to make this evaluation? The general practice in the human resource field is to conduct either an external comparison or an internal analysis. The reliability of an external comparison depends on the degree of likeness of the work compared. The problem is that no work is the same as that of Members of Parliament. Politicians at other levels do similar work, and working in some other occupations involves similar activities, but scale, intensity and proportion are different. On the other hand, identifying job content and assigning it a value through internal analysis is necessarily a subjective exercise.

Some of the previous review commissions have attempted to identify the characteristics of MPs' work using existing methodologies for analyzing private- or public-sector jobs. The 1980 McIsaac-Balcer commission used two classification standards as a reference. The first — the requirements of the Treasury Board Classification Standard, Senior Executive Group, Executive Category — looks at requirements on the job holder to

- weigh the advantages of courses of action,
- apply authoritative knowledge,
- determine courses of action,
- gain acceptance,
- translate policy into work programs, and
- deploy resources on a long-term basis.

1 *Commission to Review Allowances of Members of Parliament* (St. Germain-Fox commission), (Ottawa: Supply and Services, 1989), p. xviii.

The other standard — the Classification Standard, Economics, Sociology and Statistics Group, Scientific and Professional Category — establishes a job classification by looking at

- the nature of assignments,
- the technical complexity,
- professional responsibility,
- management responsibility, and
- the impact of activities.

After applying these standards, the commission concluded that the job of an MP could best be compared to the SX-1E classification, a middle-level executive, although MPs were considered to have more responsibility.

A later review commission, the St. Germain-Fox commission, used the independent advice of Hay Management Consultants. Applying the Hay Guide Chart, which looks at know-how, problem-solving, and accountability, produced a salary figure of \$78,693 as appropriate for the content of the job. By comparison, the sessional indemnity in effect at the time was \$60,000.

Other commissions have compared MPs to members of other legislatures, but all such comparisons are flawed, in that the work is not actually the same. The Clarke-Campbell commission, reporting in 1985, put it this way:

The parliamentarian's job is unique. It varies widely from jurisdiction to jurisdiction. There are no clearly established, specific standards to provide a basis of comparison. Nor are there accepted methodologies in other jurisdictions and segments of society which are readily applicable in evaluating the work of parliamentarians. Any such standards or methodologies would require considerable subjective adaptation before they could be adopted for parliamentary purposes.²

The alternative to using external comparisons is an internal analysis to determine the content and value of the work. Little of this type of work has been done. Canada's parliament is one of the world's most effective and successful, but surprisingly little has been written about how it works and why it functions as it does. (Some of the writing that has been done is identified at the end of this paper, along with other sources of information.)

For purposes of this paper, we identified eight main responsibilities or interest areas of MPs, the usual range of activities within those areas, and the conditions under which these activities are carried out. Each of the eight areas is considered in terms of its value or significance to Canada's governance, based on the available political science literature. To round out the study, six MPs from four political parties were canvassed for their impressions of the nature of their work in each of these areas. Their comments are interspersed with the text.

2 *Report of the Commission to Review Allowances of Members of Parliament* (Clarke-Campbell commission), (Ottawa: Supply and Services, 1985), p. 21.

Main Areas of Responsibility and Interest

What exactly do MPs do? It is a surprisingly complex job, and one that requires continuing attention to a wide range of subjects. A member's job is made up of eight areas of responsibility and interest:

- caucus
- constituency
- committee
- House of Commons
- portfolio
- party
- individual
- national

Each of these areas is distinct, requiring different skills and level of attention, but some or all may also overlap from time to time.

The **caucus**, a uniquely Canadian institution, is made up of members of the Senate and the House of Commons from one political party. Within each party, there may be federal, regional, and issue- or interest-based caucus groupings, each requiring scheduled meetings and other, less formal contact.

The **constituency** is the population in a defined area that elects the member to the House of Commons. The member represents everyone in the constituency — as individuals, in their dealings with government, and collectively, in terms of their local interests and their concern for the national interest.

Committees are established by Parliament for specific purposes — to consider a bill at the committee stage or to focus on a specific policy or program area. Each committee has a chair, a majority of government members, and representatives of the other parties. Committees discuss proposed legislation and may hold hearings on issues, receiving submissions from Cabinet members, public servants and members of the public.

The **House of Commons** sits a certain number of days each year, on a schedule set mainly by the government and to some extent by parliamentary business. The most familiar part of the daily sitting is Question Period, during which members recognized by the Speaker ask questions of the government, but this is only a small and not very representative portion of members' work in the House.

Opposition members may be given a **portfolio** by their caucus and thereby become the specialists for their party in that area. The portfolio may correspond to a department of government or a broader policy area, or it may focus on a region.

Political parties are formal gatherings of like-minded people, organized for the purpose of developing and promoting specific views on matters of public policy and contesting elections in the hope of forming a government.

All Members are also **individuals** with a certain standing as elected people. They are exposed to a wide range of ideas and issues through their work. Some of these hold inherent appeal for the member or relate to previous work or expertise. As well as any assigned duties, the member may work on these issues independently, including lobbying other members.

Members of Parliament are also called on to act on the **national** stage—to act not as party members or local representatives but as representatives of the country as a whole, often in their ridings and occasionally in Ottawa or abroad.

Each of these eight areas of responsibility must be balanced with the others. Life in Parliament requires both co-operation and competition, harmonious and adversarial relations, and individual, collective and national perspectives.

What is the value of this work, taken as a whole? Canada is recognized as a good place to live, with a stable government, a civil society and an educated population. Much of its quality of life is owing to the parliamentary system. Whatever Canadians may think of politicians as a group, Parliament as an institution is respected as the source and root of our prosperity and civility. To the extent that Members of Parliament contribute to the continued vitality and effectiveness of this institution, the job has considerable value.

As the St. Germain-Fox commission stated in 1989,

Parliamentarians choose the government of the country, they create its laws, they defend its sovereignty, they protect its citizens, they manage the monetary system, and they work to enhance the overall quality of life for its people.

That's why public service has long been considered a noble calling.³

Required Activities

To reach a better understanding of its content and value, we need to consider what is involved in the MP's job. Each area of interest or responsibility has associated activities.

Caucus work involves gathering information, discussing issues with colleagues, and refining policy through debate. Considerable time is involved. In the Liberal party, for example, the national caucus meets weekly for two hours, the provincial caucuses meet for an hour a week, and the regional and special caucuses meet regularly as required. In preparation for these meetings, members will have informed themselves about the issues and discussed them among themselves and with the caucus chair.

Effective constituency work involves an education function, an ombudsman role, and a ceremonial dimension. For the first two functions, the member needs to maintain an office, and the office must be staffed most of the time. The member needs to understand public issues, problems and viewpoints and is often called upon to produce specific results for people who have asked for help. Two-way communication includes explaining party policy and actions to the public and being accountable for them. Most members hold office hours at least one day a week; for those representing constituencies outside Ottawa, this involves travel to and from Ottawa during periods when the House is sitting. For those with constituencies distant from Ottawa, travel may consume as much as a day a week.

Constituency work varies by riding, with rural and urban ridings having different concerns. In an urban area, for example, a member may be invited to every university and community college graduation, to public meetings on issues of concern, and to community events such as parades. There are open houses, business launches,

3 St. Germain-Fox commission, p. xxi.

charitable events, sporting events, fairs, concerts and plays, where the member is often expected to purchase a ticket and also to speak or be recognized. Anniversaries, birthdays and funerals may require the member's presence or arrangements for messages or greetings from the Prime Minister. The member is also expected to be in the riding on public holidays like Canada Day and Remembrance Day.

With no federal ombudsman, the MP fulfils this role for constituents. The constituency and Ottawa offices handle large volumes of correspondence and phone calls, often requiring the MP's personal attention. Visits with constituents in the offices, usually on the weekends, are a regular feature. Some of this work is routine, but there are always special cases and unusual requests. As well, members often schedule events to give people a chance to meet and comment on current issues. Some members make a point of visiting every school in the riding once a year for events or classroom visits. Supporting the MP in these endeavours is a staff to run the office, manage scheduling, and maintain data bases of people met, events attended, dates to be marked, calls to be made and letters to be sent.

A member usually sits on one or two parliamentary committees. Committees hold regularly scheduled meetings in Ottawa and may also travel to receive testimony from witnesses elsewhere in the country. Meeting preparation involves reading documentation, briefs and research papers, drafting questions, developing proposals for amendments to bills, and similar tasks, depending on the nature of the committee.

As the Clarke-Campbell commission explained in its 1985 report,

Members serve on dozens of Standing Committees, Joint Committees and Special Committees. Many Members sit on more than one of these committees. Some of the House of Commons committees and their sub-committees met more than 200 times in the course of the 32nd parliament (two of them more than 350 times).⁴

Members sit in the House of Commons on a rotating schedule, arranged with the party whip. The purpose is twofold: to maintain a quorum and to ensure that the party has enough members present in the event of an unscheduled vote. Thus, members are required to be present for defined periods, usually one or two days a week during sitting periods. One MP interviewed for this paper is obliged to be present on Tuesdays from 3:00 to 6:30 p.m. and on Fridays from 10:00 a.m. to 1:30 p.m., and this is a typical schedule.

The House of Commons is essentially a forum of adversaries: it is where opposition parties criticize government policies and propose their own alternatives, where the government explains and justifies its decision, and where the government is called to account for its actions. MPs are an essential part of this process, exposing policies and programs to public scrutiny, asking pointed questions, maintaining pressure on government to provide the answers. These activities are sometimes seen in a negative light (for example, in criticism of MPs' behaviour during Question Period), but in fact they are inherent in the parliamentary system and essential to its continued vitality.

To prepare for sittings, members study legislation, receive representations from constituents and interest groups, consider amendments, and research and prepare speeches on other matters before the House. The nature and scope of this work often

4 Clarke-Campbell commission, p. 6.

depends on whether the MP is a government or an opposition member and on the member's particular responsibilities within the caucus or party. Daily reading of Hansard keeps the member up-to-date with the business of the House, while attendance at the daily meeting to prepare for Question Period is essential for opposition members asking questions and others wanting to stay current with a party's House strategy.

Regardless of their particular responsibilities, members must be aware of at least the principles of proposed legislation and the party's position on it. More detailed knowledge might be required if constituents or community groups have a particular interest in a bill and make representations concerning it. As a party's critic for a particular portfolio, a member is also responsible for deciding on and proposing amendments submitted at the committee stage or in the House. As a party's subject-matter expert, a member needs to be familiar with the people, organizations and publications relevant to that area of interest and to develop an awareness of the different viewpoints.

All members are public figures and therefore potential spokespersons for their party or even for the government. They may be called upon to speak with little notice, usually about an area of expertise, but sometimes about virtually any issue of public policy. This broad general knowledge of the public agenda takes time to develop through reading and discussion.

Almost every member is elected as a member of a party. Ensuring the continued viability of the party takes continuous effort by members, party staff and volunteers. Members are in particular demand for fundraising, whether for high-profile events or at the level of individual donors.

Maintaining the party also demands continuous internal dialogue. Members need to talk with other party members about issues, understand their views, and convey their own. Members work with party officials and volunteers in the constituency. Party work also includes meetings of the local executive of the party and of the provincial and national executives. The national party meets at least twice a year.

One member described party work this way:

Political parties demand work. Networking is needed. Making contacts, trouble shooting, support, visiting, communicating, working out details, rallying the troops on an issue, are all part of team building.

Most members also maintain contact with individuals and groups that share their particular interests. Groups and individuals may stay in touch by letter and telephone, send materials, or ask a member to attend functions and make speeches. A member may become involved in lobbying other members on the issue in question. The member may deal with the public service to gain information or to promote a viewpoint. Private member's bills, press conferences, and questions on the order paper can stimulate discussion on an issue and bring attention to it.

A member is also the local representative of the country as a whole. The opening of a new office or the launch of a new program often calls for the presence of the local member. This role may also involve international work, such as the recent observation of elections in Bosnia, South Africa and Cambodia by a Canadian team. Work with parliamentary associations helps to promote international co-operation and friendship, foster the development of democratic institutions, or develop business and trade contacts.

Working Conditions

Another factor to consider in assessing the content and value of members' work is the working conditions that are inherent in the job and form the context for it.

The Clarke-Campbell commission offered this observation in 1985:

The Commission was conscious of the fact that the complex, sensitive role of the MP requires people of considerable ability, usually at a time in their lives when their earning capacity is at its greatest. These requirements and responsibilities create a working environment that demands long hours of work and strong commitment to vital questions of public policy.⁵

As described in the preceding section, the work consists of numerous broad areas of responsibility, with widely varying activities. The job of MP also involves particular pressures:

- a heavy workload
- frequent travel
- separation from family
- life in the public eye

Workload

Describing the workload of Members of Parliament in its 1985 report, the Clarke-Campbell commission said:

The Member from the era of Confederation would hardly recognize it as being the same role that he once played. His was a part-time job. He came to the Capital for a few months each year and was expected to carry on his normal occupation back home. He was probably a professional or businessman who could afford to take time off to make political decisions. Today, the vast majority who responded to our questionnaire consider being a parliamentarian to be a full-time job. Then, a parliamentary session might last 50 days. Today, a session may last more than twelve calendar months, and the present parliamentary calendar calls for 177 sitting days per year.

For political survival in the electronic age MPs require highly developed skills as communicators. Management skills are needed to make effective use of the offices they maintain in Ottawa and their constituencies, the staff of four or more people and the budget of over \$100,000 on which they operate. Add to this hundreds of public, political and social functions and it is easy to see why many MPs end up with 14-hour workdays and seven-day weeks.⁶

⁵ Clarke-Campbell commission, pp. 25-26.

⁶ Clarke-Campbell commission, p. 6.

MPs on the Workload⁷

Today I start with a breakfast meeting in preparation for national caucus. Question Period preparation starts at 8:00 a.m., National Caucus is from 10:00 to 12:00. There are phone calls to return and correspondence to be done, then I am speaking on a private member's bill. This evening I am the Ontario Riding Association special speaker at 6:00 p.m.

There is never a day when you can be without a function, 365 days a year. This job is for those who are dedicated. The majority really want to do something for their people; they are not here for any other reason. They are really dedicated.

The work in total involves about 90 to 95 hours a week continuously. It is incredibly complex.

People ask me to be at fairs in the village, at the 20th anniversary of the priest, at a teacher's retirement, to visit the Golden Age group, to speak at the Chamber of Commerce. I try my best to have one night free on the weekend.

The MP's long work week and constant travel would not be unfamiliar to the chief executive officer of a large corporation. But as the St. Germain-Fox commission explained in its 1989 report, the MP's conditions of employment are very different from those of a CEO:

By the very nature of the job, Members of the House of Commons face considerable pressures: 60 to 80-hour work weeks; no job security; considerable travel, no privacy; and demands from constituents, interest groups and political parties. In addition, parliamentary life is very difficult for Members...who have a family. It is easier for those MPs with grown or no children or those who are independently wealthy. They, however, are in the minority. Most MPs are middle-income earners with families. In this, they are representative of most Canadians.⁸

An Angus Reid survey of 1500 respondents across Canada, conducted in March 1994 for the Lapointe commission, showed that people thought Members of Parliament spent between 40 and 49 hours a week on the job. In fact, according to the Sobeco Ernst & Young report of the same year, the work week is much longer:

This represents an eleven-hour work day, six days a week when the House of Commons is in session, and a ten-hour work day, five days a week when the House is not in session. If we compare the average work schedule in Canada...and a professional's or executive's, we find that the average Member works about 500 hours more than the typical executive in Canada and 1,000 more than the average worker.⁹

7 Quotations set in boxes and interspersed with the text are from interviews conducted in 1997 with sitting Members of Parliament specifically for this paper.

8 St. Germain-Fox commission, p. xviii.

9 Sobeco Ernst & Young, *Parliamentarians' Compensation*, a study commissioned by the Treasury Board (Ottawa: 1994), p. 23.

Frequent Travel

Members of Parliament must be in Ottawa during periods when the House is sitting but must also make regular, usually weekly, appearances in the constituency. This involves frequent travel for all but the few MPs whose ridings are in the immediate vicinity of the National Capital Region and travel over very long distances for the MPs representing the territories and constituencies on the Atlantic and Pacific coasts. When adverse weather conditions are factored in — as they must be for five or six months each year — the extent to which MPs' time is spent preparing to travel, travelling, and recovering from travel begins to become clear.



MPs on Travel

Travel alone is the equivalent of a half-time job. There are about 20 hours of travel per week for me. As soon as you understand that the job involves both the constituency and Parliament, you understand the travel involved. Every Sunday and every Thursday I am on the plane. I average one weekend a year in Ottawa; every other weekend involves plane travel.

We specifically committed as Members to live at home and to be home. Ottawa is strictly a commute. It is physically demanding. You can end up in airports, stuck in blizzards.

Separation from Family

Previous review commissions identified the toll on family life of being a politician. The Clarke-Campbell commission observed that

Spouses of Senators and MPs often have responsibilities related to parliamentary life. It is important that they become familiar with the workings of Parliament and their presence is sometimes required at official functions. Furthermore, public life puts family relationships under great stress which may be eased if the parliamentarians can maintain closer contact with their spouses.¹⁰

The McIsaac-Balcer commission (1980) said:

For married MPs the nature of the job places an added burden on the family unit. The Member is separated from his family during the week while he is in Ottawa attending to business in the House of Commons. When the M.P. returns to his constituency on the weekend, he often sees little of his family because of the public's demands on his time. The Commission believes that MPs with families face a degree of pressure and stress that is seldom found in other occupations. One M.P. summarized his feelings this way:

10 Clarke-Campbell commission, pp. 37-38.

Unless you are willing to divorce your family, a family man should not become a Member of Parliament. Families suffer emotionally, sociologically, and economically. Even with subsidy from personal equity, which is rapidly depleting, my family lives at a lower standard than we did before I came to Ottawa, and my net worth is 30% lower. I will not divorce my family and therefore I will probably not run again and instead return to the community and rebuild my equity. Parliament is structured for the very young, the very old, and independently wealthy people.

Another MP said:

This has to be one of the most demanding jobs in Canada. The responsibilities are enormous; the hours punishing; and the sacrifices of your wife and family unrealistic. You know this — in a vague sort of way — before you run, but the full impact of the job has to be experienced personally before you truly understand it.¹¹

MPs on Separation from Family

There is separation from family at regular times and fear of separation at crucial times in the lives of family members. You feel this especially when family members are ill or at risk, or even just at the times when someone in the family has a cold.

It has a dramatic effect on family life. There are a lot of personal sacrifices on both sides. You don't have a Saturday and a Sunday.

Life in the Public Eye

The effects of heavy workload, constant travel and family separation are compounded by the fact that almost every part of a member's life is open to public scrutiny.

The St. Germain-Fox commission summarized it this way:

The position of the Member of Parliament is quite unique and is truly stressful and demanding on those who accept these sacrifices for the privilege of serving.¹²

The Value of the Work

While it is clear that Members of Parliament are busy, what is the value of their work?

The St. Germain-Fox commission relied on the Hay Guide Chart–Profile Method of Job Evaluation, which uses three factors with eight dimensions to measure job content:

¹¹ *Report of the Commission to Review Salaries of Members of Parliament and Senators* (McIsaac-Balcer commission), (Ottawa: Supply and Services, 1980), pp. 4-5.

¹² St. Germain-Fox commission, p. xxiii.

MPs on Being in the Public Eye

On the streets in the constituency, most people recognize the member, and use the opportunity of a chance meeting to express their views on issues and comment on how the member is doing. On the other hand, you need to show you are human and that you actually live in the area.

It is true that other professions require business travel or forced absences from family, but for a member everything is public and on view. The member is on public display. It is easy to be made fun of. You need to be very open with very personal things. An operation could be the subject of speculation, so it needs to be discussed before rumours begin. The member represents a party and its philosophy, and is taken as an example of that. There is no off time.

At least one person will be against you, whatever you do, will call you, tell you about it and expect a comment from you. You need to be willing to be taught by people, but you also need to understand your principles and need to be prepared to assume a take-me-or-leave-me attitude. Not everyone will love you or be prepared for you. You need a thick skin and a sense of humour.

The member is accountable at re-election. The public persona, the press articles, all weigh in to have an impact on my ability to keep my job. You go before a pretty huge board of directors at the review time that is called election day.

Know-How. The sum total of every kind of knowledge and skill, however acquired, needed for acceptable job performance.

Problem-Solving. The amount and nature of thinking required in the job in the form of analyzing, reasoning, evaluating, creating, using judgement, forming hypotheses, drawing inferences and arriving at conclusions.

Accountability. The answerability for action and its consequences. It is the measured effect of the job on end results of the organization. It has three dimensions: freedom to act, job impact on end results, and magnitude.¹³

Using this method, Hay Management Consultants Limited determined that the salary of Members of Parliament was about 20 per cent less than that received by people doing comparable work elsewhere.

The 1994 Lapointe commission referred to the Plowden report on parliamentarians' pay and allowances in the United Kingdom, which

defined 'principal accountabilities' as 'results which need to be obtained if the job is to be performed successfully'. Six principal accountabilities were identified: 1—to provide and maintain personnel for government and opposition; 2—to monitor and criticize governments in order to influence and where possible change government action; 3—to initiate, amend and review legislation; 4—to help

¹³ St. Germain-Fox commission, p. 7.

individual constituents with specific requests; 5—to contribute to the formulation of public policy; and 6—to promote public understanding of party policies to facilitate the achievement of party objectives.¹⁴

Assessed using either methodology, the work of members has a great deal of value to the institution and for society as a whole. We examine the value of MPs' work in each of the eight responsibility or interest areas identified earlier.

Caucus

Discussion of issues in public between people holding different viewpoints is basic to our parliamentary system. The British parliamentarian and prime minister Benjamin Disraeli said that no government is effective without a strong opposition. In practice, this requires people to build consensus around a few ways of looking at things, then to debate these viewpoints in a public forum.

The venue for the initial discussion and consensus building is the caucus. There, members of a political party discuss in private how to apply their shared principles to a particular issue, thereby developing a position on the issue as a basis for subsequent debate in public. Without this consensus building, public debate would not be focused, and decisions could not be reached as easily. Having party caucuses speeds up decision making, makes certain that a range of viewpoints are considered, and improves the quality of public debate by defining the issues and focussing discussion productively.

Caucus discussions occur out of the public eye, ensuring that a full range of views can be heard. Party discipline is balanced by party leaders' acceptance that views are heard before a decision is reached. Elected people will not accept party discipline without its counterpart — participation in the deliberations leading to a decision or position.

Members have a great deal of latitude to speak their minds in caucus. For government members, caucus is the opportunity for MPs not in the Cabinet to make a pitch for their views or that of their constituents. In caucus, government members can ask questions and challenge ministers, something that seldom happens in the House of Commons.

Caucus has to be private, so that members feel free to speak without reservation. Without that full expression and the resulting consensus, it might not be possible for the party to move forward on the basis of consensus and solidarity. Attendance at caucus is normally obligatory. The caucus chair needs agreement on the party's basic lines of action for the coming week in order to be effective, and each member needs to know where colleagues stand and what the outcome of the discussion was.

For opposition members, caucus is an opportunity to refine ideas before presenting them in public. For new issues that do not appear in a party platform, for example, caucus is a forum for information sharing and debate, even if the issue must ultimately be referred to the party as a whole.

14 Commission to Review Allowances of Members of Parliament (Lapointe commission), *Democratic Ideals and Financial Realities, Paying Representatives in the 21st Century* (Ottawa: Supply and Services, 1994), p. 36.

Information dissemination is an important function of caucus. Senators and senior party officials often attend, and their experience or subject-matter expertise is valuable for members. National caucus meetings often receive reports from regional and special-interest caucuses as well. The caucus agenda normally includes new proposed legislation, as well as any outstanding issues. Where policy needs to be developed, decisions are made on what information is needed and how it is to be gathered. Occasionally, parts of proposed legislation are referred to a caucus committee for review and comment, which subsequently reports back to the full caucus.

MPs on Caucus

You see different points of view; some are worthwhile, some are not. People come to a consensus that everyone will uphold.

I spend about eight hours a week in caucus-related work.

Then there is just the need to let off steam. Problems with another MP, problems between a leader and another MP — you can say it there.

Our caucus is democratic and we elect the chair. Anything can be discussed, and anyone can speak with an equal voice. We have two rules: there is never a vote, we develop consensus; and there is no applause ever.

Caucus also serves as a reality check for ministers. The opinions of caucus allow governments to test the acceptability of policy and legislation; members have to 'sell' the policy in their ridings and know what voters will and will not accept. Proposed legislation has been changed because of caucus opposition.

Members of each party usually vote as a block in the House of Commons, but this can happen only because there was full debate in caucus. Sometimes a free vote is allowed if caucus could not reach consensus, but this is rare.

In the most recent edition of their book, *Politics in Canada: Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy*, Jackson and Jackson note that

...governments have shown time and time again that they do not act in the face of clear caucus opposition. In 1996, Finance Minister Paul Martin, for example, gave in to caucus demands that he not amend the *Bank Act* to permit banks to sell insurance, and Human Resource Minister Doug Young was forced by caucus to propose amendments to the unemployment scheme that would have reduced the reduction for seasonal workers.

In the opposition parties, there is relatively little distinction in status between leaders and backbenchers; consequently, all MPs feel equally entitled to their point of view, and debate is often quite heated. However, even in opposition there are no formal votes and the party leader sums up the caucus consensus.¹⁵

15 R.J. Jackson and D. Jackson, *Politics in Canada: Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy*, fourth edition (Scarborough: Prentice Hall, 1998), p. 322.

Constituency

Constituency work is a vital and valued part of the work of a Member of Parliament. There is great and increasing demand from the public for access to the MP, as an information source and as an ombudsman. Anyone who has a problem dealing with the government may come to the constituency office for help and may want to see the member in person and in private.

Writing in 1974, a former MP, Gordon Aiken, noted that a poll [found that] looking after the problems of his constituents should be a Member's first priority. This was far ahead of any other suggestion.¹⁶

Reporting a decade later, the Clarke-Campbell commission observed an expansion in this role:

Members of Parliament have become virtual ombudsmen for their constituents (numbering as high as 207,803), assisting with the myriad problems which the public experiences in dealing with the mammoth bureaucracies of modern government. That, in itself, is a demanding, full-time occupation.¹⁷

Political scientist C.E.S. Franks, later a member of the Lapointe commission, reinforced this point in his 1987 book, *The Parliament of Canada*:

Much of MPs' contact with their constituency, and even more of their office staff's, is involved with helping constituents with problems. This ombudsman and social-worker activity ranks very high in importance with the electorate. The Member has become an important avenue for reaching government with complaints.... This ombudsman function is relatively new. The public ranks this role very highly, more important than even the MP's role as a legislator.¹⁸

Constituency work involves more than assistance and problem solving. Policy ideas are of little value unless they are translated into programs with benefits for real people. To understand and appreciate the real-life effects of policies and programs, MPs need to know their constituents through contacts with a wide range of people on the full range of government programs and services.

This happens in several ways. The member seeks out the views of opinion leaders and community activists. The member participates in public meetings and other forums. The member is recognized on the street, where constituents feel free to ask questions or make comments. In these ways, the member gains a general appreciation of community views and a sense of what will and will not be acceptable. The results of these exchanges feed into caucus debate.

16 Gordon Aiken, *The Backbencher: Trials and Tribulations of a Member of Parliament* (Toronto: McClelland and Stewart, 1974), cited in Franks (see note 18), p. 95.

17 Clarke-Campbell commission, p. 6.

18 C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1987), pp. 90-91.

MPs on Constituency Work

People are hurting these days. People expect miracles, but you can't turn them away. There are cuts in health, social programs, UC. Welfare is now so low people don't know what to do.

When I go for groceries people come up to me and comment that I am not in Ottawa, as if I am off the job. They give me a list of problems, and I walk out with my groceries and a binder full of materials. They expect follow-up right away. They want you to be in the riding or in the riding office.

There is a change. Poverty is growing, legal aid has been cut and available to fewer people. More people have no UIC and no welfare: they have lost their jobs and need to sell their property and use up the assets before they can get help.

People need someone to talk to; access to psychologists and lawyers has been cut. More and more people demand to see me in person. I tell them there is nothing I can do, but they leave relieved, because someone listened. I get questions about everything, about children, about AIDS. I get anonymous letters from people wanting help about abuse but afraid to be identified, asking me to respond in the classifieds.

For some, you feel you can help but for others you are helpless. One man had a business plan and needed \$5,000 and couldn't get it. I am struck by the confidence people have — they confide in the MP. An architect, who was bankrupt, came and opened his books, with his wife there; I renegotiated with Revenue Canada to restructure the debts. You see the suffering of humanity — you do what you can.

We are intermediaries between the administration that is in place in Ottawa and the public. Our relationship with them is not partisan.... Everyone is treated alike.

I need to respond to 70 to 80 letters a day. About half require me to study and to seek out information.

Committee

Much of the work of Parliament takes place in committees. Every part of the role of the member is highlighted at the committee table. Committees can operate with a degree of independence. For example, there is more scope for a member to propose legislative amendments in committee than on the floor of the House of Commons.

In *Democratic Government in Canada*, Dawson described several aspects of Parliament's role that can be fulfilled through committee work:

Parliament can ensure that the statutes define the discretionary areas with precision and that these areas be kept as narrow as efficient administration will

allow. Parliament can also hold the cabinet to a strict accountability for the exercise of the administrative discretionary power and can keep all such actions under its diligent scrutiny. The chief guardian against abuses is therefore an alert and even suspicious Parliament, which is encouraged and supported by public opinion fully alive to the dangerous possibilities which are always latent in modern administrative procedures. The House of Commons has now a standing committee to survey the use of delegated powers.¹⁹

Committees examine proposed legislation and offer a forum where both government and opposition members can propose amendments. Proposed legislation is discussed in depth by Members other than Cabinet, and flaws can be corrected by amendments, proposed either by government or opposition. Committees also review the annual estimates of departments and other financial information on the government as a whole; use annual reports as a basis for reviewing the activities of government departments; and study particular issues referred from time to time by the House of Commons.

The McIsaac-Balcer commission offered this description of the role of the House of Commons and its committees:

...to be the vigilant keeper of the public purse, to study and amend legislation in a thorough and intelligent way, to examine witnesses in a critical and detailed manner, to undertake important reviews, to study national issues, to make meaningful recommendations.²⁰

MPs on Committee Work

You have to be prepared to ask questions at hearings, to do research beforehand and to be generally knowledgeable about the committee. You need to meet individuals, groups and organizations who come to see you in your capacity as committee member. When something in your area becomes a public issue, you have to handle interviews, and for this you need to be prepared and to get your facts straight.

There is negotiation among members of the committee to cover all sides, to make the debate as comprehensive as possible.

The real talent of the member is in the committees. You are alive. You ask the questions you want right away. It shows if you are informed or not. Normally the process is non-partisan.

19 Robert MacGregor Dawson and W.F. Dawson, *Democratic Government in Canada*, fifth edition (Toronto: University of Toronto Press, 1989), p.74.

20 McIsaac-Balcer commission, p. 55.

House of Commons

Television viewers watching proceedings in the House of Commons might agree with the travel writer, Karl Baedeker, who observed in his 1894 guidebook to Canada,

Few of the speeches delivered in the House of Commons can be called inspiring.

In fact, when not personal, they are prosaic. This can hardly be helped, for a Canadian Parliament, like Congress in the United States, deals, as a rule, with matters from which only a genius could draw inspiration.

Others agree with the veteran parliamentarian, the late Stanley Knowles. During the 1956 pipeline debate, he became concerned about procedural rulings he considered a threat to Parliament. To his mind, that amounted to a threat to Canada itself:

What shall it profit Canada if we gain a pipeline, and lose a nation's soul? What shall it profit the people of Canada if we gain a thousand pipelines, and lose Parliament?

What is the value of the sittings of the House? Jackson and Jackson write that the House of Commons provides a means to limit the arbitrary power of government:

In the 32nd parliament, for example, the opposition found dramatic weapons to confront an uncooperative government. In March and April 1981, the Progressive Conservatives tied up the business of the House of Commons with a collective 'filibuster' — an apparently endless series of 'points of order' and 'questions of privilege' — in order to prevent further discussion of the resolution on patriation of the Constitution until after it had been ruled on by the Supreme Court.²¹

While television has led many people to equate the House of Commons with Question Period, the Jacksons list these elements as being vital parts of the business of the House:

The business of the House includes

- government business
- opposition business
- standing orders, opposition-requested debate on urgent issues
- orders of the day, current legislation
- oral question period
- private members' business, motions and bills
- questions on the order paper
- resolutions
- routine business
- standing orders
- urgent business²²

21 Jackson and Jackson, *Politics in Canada*, p. 323.

22 Jackson and Jackson, *Politics in Canada*, p. 323.

MPs on House Time

All leaders develop a consensus on the agenda and on the allocation of time.

All members become a family here; they spend more time with other members than they do with their own families. There is a climate of co-operation as well as of rivalry. There needs to be a consensus on the rules and their functioning. The best example is the Speaker. When he rises and chooses a person it is an agreement. Things are decided by speech rather than by fighting.

Portfolio

To ensure they function smoothly as a team, opposition parties assign 'critic', shadow cabinet, or portfolio responsibilities to ensure that at least one person in caucus focuses on each subject area, can grasp the significance of policy or legislative changes proposed by the government, and can inform or guide other caucus members, enabling them to concentrate on their own areas of responsibility.

For the official opposition, this system of assigning portfolios is also the basis of a government in waiting. When a government falls, the official opposition as a whole and some of its individual members should have the experience and the basic knowledge to begin governing.

Being the critic for a particular department or policy field involves briefings by the relevant department or departments, membership on the relevant committee, and generally staying current on the portfolio, including policy developments, program activities, and legislative change through further briefings and review of documentation.

The value of the critic's role from the perspective of Canadians is that alternative viewpoints are developed on issues in the major areas of public policy, offering greater potential for informed public debate, a more comprehensive perspective on issues, and a smoother transition between governments should that situation arise.

Party

The McIsaac-Balcer commission referred to the member's identity as a party representative:

He also must carry out his role as a politician, articulating his party's philosophy and platform before the media and in public forums.²³

Through the party system, individuals can find common cause with others to strengthen their voice on matters on which they are in agreement. By defining a clear viewpoint, they make debate on issues more focused, creating the potential for better decisions.

23 McIsaac-Balcer commission, p. 4.

MPs on Critics' Role

Any Member with a question on that issue from a constituent will come to the lead on that issue for information or to co-ordinate their activities. A party position needs to be developed on any new issues in that area. The critic will explain current events in caucus, react to suggestions of others or make suggestions, work with the leader on positions, and handle any co-ordination necessary.

As the party critic, I sit on the committee, travel on committee business, and have as many as three [related] functions a week.

Dawson and Dawson describe the role of political parties this way:

Between the formidable complexity of Canadian society and the relative simplicity of the party system found in Parliament...lie millions of man-hours of arguing, organizing, urging, bargaining, advocating and conciliating. The importance of the functions parties perform in the single-minded pursuit of their own ends can hardly be overestimated. In the first place, they have the chief responsibility for arousing interest in and educating the electorate on political matters. They also provide the organization whereby public opinion is able to add power and effectiveness to suggestion and criticism. The fact, moreover, that party members are forced to participate with many others in a joint endeavor inevitably brings about many compromises and concessions, so that resulting policy will form the highest common factor on which their conflicting interests are able to unite. Again, parties sort out and stress the major issues and they reduce the number of candidates from thirty or forty thousand eligible citizens to half a dozen or so. The task of the voter is thereby greatly simplified, and he is able to make his choice on a few questions and a few representatives of the people.

The usefulness of parties is by no means confined to the constituencies.... Parties are also indispensable to the work of cabinet and Parliament, adding to the effectiveness of the proceedings and sharpening the responsibility of both those in power and those in opposition. The party system ensures also that there will always be an alternative government available whenever the old one retires; and as its leaders and policies are well known and are prepared in advance, the transition can be made with a minimum of friction, uncertainty and delay.²⁴

24 Dawson and Dawson, *Democratic Government in Canada*, p. 17.

MPs on Party Role

Within the context of the party I speak out for my constituents. Everyone will have a say, people will change their minds, and people will work in co-operation.

House members need to help the party or it won't exist. There are fundraisers, annual meetings, invitations every week, receptions, CPAC programs, all representing the party. As well, there is travel for speaking at these functions.

Part of the power of party politics for members is the devotion to the shared ideas and viewpoints and a sense of their importance. This is particularly true of smaller parties. When the predecessor of the NDP, the New Party, was being formed in 1960, one member commented, "If the new party doesn't succeed, it will mean that for the next twenty-five years there'll be no left-of-centre political party in Canada."²⁵

Beyond their significance to adherents, smaller parties have a value for the political process as a whole:

Third parties, with nothing to lose, can afford to experiment with new ideas, for ideas are the only working capital they have. In the process, the public will be gradually educated to an awareness of the need for a new policy or a new program. Then, in the fullness of time, the larger parties will take over the more durable of the reforms advocated by the third parties and enact them into law.²⁶

Individual

Notwithstanding party discipline, every member has the right to speak and advance his or her issues of individual interest. Private members can use motions, private member's bills and press conferences to prompt debate and put ideas into the public arena, where media attention or public concern may spread them further.

Private members' bills once had little chance of becoming law. Today, although few such bills do become law, members still have a greater chance of seeing their individual legislative proposals debated on the floor of the House and considered in committee:

[Private members' bills] are placed in a lottery or draw. The first 30 items chosen are placed in an 'order of precedence' and the Standing Committee on Procedure and House Affairs selects up to five motions and five bills to be voted on... In September 1996, the new system worked satisfactorily, for example, to bring Bill C-216, an act to ban negative-option rules in the broadcasting legislation, to a vote.²⁷

- 25 T.C. (Tommy) Douglas, remarks on the founding of the New Party, 1960 (quoted by John Robert Colombo, *Colombo's Canadian Quotations* (Edmonton: Hurtig Publishers, 1974).
- 26 J.R. Mallory, *The Structure of Canadian Government* (Toronto: MacMillan, 1971), p. 202.
- 27 Jackson and Jackson, *Politics in Canada*, p. 311.

Even if they do not become law, there is still value in the ability to submit a private member's bill for consideration by Parliament:

Private members' bills and resolutions...serve a useful purpose. They enable a subject to be discussed and publicized and thus help educate and mobilize public opinion in their favour. When it becomes apparent that there is strong public support, it is likely that the government itself will introduce a bill on the subject. Opposition parties are often able to make skilful use of private members' time to introduce bills or resolutions which embody parts of their program, thus placing it on record and in the public eye. It would not be an exaggeration to say that practically every significant measure of reform in the last forty years has first been introduced in Parliament by a private member, usually, but not invariably, from the opposition.²⁸

MPs on Individual Role

The Member needs to be a generalist and be able to give a credible three-minute speech on any subject to the media in the home riding. For this, they need to pay attention to the basics of everything that goes on and be able to comment on it. In fact, there are circumstances in which really any member could become the unofficial or even the official spokesperson for their party on any issue.

The prime minister has power over those with power or those who want it; the opposition leader over those who hope to be in cabinet. The new members follow directions, but those who are there after three elections if not in power now they will never be, and there is no means to control them, so they have power too. Individual members have more power and independence when relative standings of parties are close, or during a minority government.

Individuals can have influence over policy or orientation; they need to speak in the right place and at the right time.

In meetings of parliamentary committees, by questions, by discussion, by the guests you invite, you can contribute to the course of the decisions.

One way to live is to put into reality the subjects that are ignored by everyone else. Personality can come out in the strategy to make a subject discussed.

For motions and private members' bills, a member in our party must inform the communications department of the party, but they do not need the agreement of everyone in the caucus.

A Member is elected and has a public voice; each one has that power.

28 Mallory, *The Structure of Canadian Government*, p. 261.

Members of Parliament in a representative democracy are elected in the expectation that they will make decisions — some in accordance with their constituents' wishes, some in line with party policy, and some following the dictates of their conscience. With more than 300 members from different parts of the country and varying backgrounds and interests, over the long term, most issues of concern to Canadians will eventually likely have an advocate in Parliament, regardless of the views or policy of the party in power. Therein lies the importance of the individual member and the value of the work they do.

National

Members run for office as candidates for a political party, but once elected they are representatives of all the people in their constituency.

Not lumped with 263 others in the chamber, each member is the federal presence in his own riding. He is the political authority, socially acceptable and the only one of his kind in the area.²⁹

When a Member of Parliament attends social events, wedding anniversaries, official openings, annual meetings and turkey dinners, it is not so much as a member of the Conservatives, the Liberals, the NDP, the Reform Party or the Bloc Québécois as it is a Canadian public figure, someone who symbolizes the nation in a local context.

MPs on National Role

A Member represents everyone in the area. There is no partisan material in a constituency office. We represent all the people and must never forget it.

Members often travel abroad as representatives of Canada in foreign nations, for example, for peacekeeping, election observation or on trade missions.

Conclusion

"To be valuable, therefore, is to avail towards life," wrote John Ruskin in his seminal essay, *Ad Valorem*. "That country is richest which nourishes the greatest number of noble and happy human beings; that man is richest who, having perfected the functions of his own life to the utmost, has also the widest helpful influence, both personal, and by means of his possessions, over the lives of others."³⁰

The purpose of this paper was to review the available information to arrive at a better understanding of what the work of a Member of Parliament involves and what the significance of that work is to Canada's democratic institutions and well-being as a country.

²⁹ Aiken, *The Backbencher*, p. 95.

³⁰ John Ruskin, "Ad Valorem", in *The Genius of John Ruskin: Selections from his writings*, ed. John D. Rosenberg (Boston: Houghton Mifflin, 1963), p. 270.

Other studies conducted for the commission looked at hard data on the financial remuneration assigned to the work of Members of Parliament, over time and in comparison with that received by other legislators, managers and public servants. Previous commissions compared the responsibilities and activities of MPs with those in other occupations, using standard methodologies. This paper adds a different approach to understanding, that of considering the intrinsic worth of the job of Members of Parliament, by analyzing the activities involved in the light of their potential contribution to the well-being of Canadian society. What is the full potential of the job to contribute value to the lives of individuals and of society?

Material on which to base such assessments is rarer than one might imagine. To determine what a member is responsible for, including the nature of the work, the scope of activities, the working conditions, and the value attached to this work, we considered the research and conclusions of previous commissions, reviewed the political science literature, and interviewed a number of members.

We identified several areas of responsibility in which the work done by MPs contributes to the national interest and to the health of democratic and representative institutions:

- Caucus work by members makes effective government possible because through it individual opinions and local interests can be brought to bear on discussions of the national agenda and reconciled into workable consensus approaches to issues.
- Through constituency work, members can test such approaches against the practical realities of Canadians' lives. Constituents in turn have in the member an ombudsman, advocate, and source of information on issues of the day.
- As a member of one or more committees of the House, the MP has both the duration of focus to understand issues in some depth and the official standing to comment on them for the public record. Through this avenue, important issues can be brought to the attention of government, the public can be educated and support created for various policy approaches, and potentially vital legislative change can be initiated.
- The House of Commons is where agreements made within party caucuses and in committees are ratified and given concrete legal expression. While often seen as mere formality, our system still requires that legislative action be supported by the specific consent of the majority of members. This means that individual members can seek to delay or prevent actions they disagree with, serving as a check on the arbitrary use of state power. This means that governments can be held to account for their actions and decisions.
- Many members are responsible for a policy portfolio, either as a minister of the Crown or as an opposition critic. Having individual MPs focus on particular policy areas gives parties a knowledgeable, consistent voice on issues and increases public understanding of them. Informed critics promote more thorough public debate, leading, at least in theory, to better public policy.
- MPs also have responsibilities related to maintaining the health of the political parties to which they belong. Healthy political parties is in turn a prerequisite for healthy democratic institutions.

In short, the job of MPs is complex and challenging, and much of it is significant to the health of public institutions and the nation. Our system depends at several key points on the contribution of and vigilance by those who hold elected office. Members of Parliament combine personal, regional and national perspectives. They embody both the co-operation and the competition that make the system work. They defend both individual and collective rights and freedoms. They balance state and individual responsibility.

Canadians depend on the vigilance of Members of Parliament, individually and as a group, to protect the parliamentary system and preserve against the arbitrary use of government power. Ours is a stable system of government precisely because of its ability to reconcile conflicting or competing points of view and bring them into functional harmony. Our capacity to do this as a country is largely responsible for Canada's prosperity and quality of life.

For More Information

Organizations

The Canadian Study of Parliament Group holds regular seminars and publishes their proceedings. The address is Box 660, West Block, Ottawa, Ontario K1A 0A6, telephone (613) 996-0707; fax (613) 992-3674.

Monographs

Dawson, R.M., and W.F. Dawson. *Democratic Government in Canada*. Fifth edition. Toronto: University of Toronto Press, 1989.

Fox, Paul W., and Graham White. *Politics: Canada*. Seventh edition. Toronto: McGraw-Hill Ryerson Ltd., 1991.

Franks, C.E.S. *The Parliament of Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1987.

Jackson, R.J., and D. Jackson. *Politics in Canada: Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy*. Fourth edition. Scarborough: Prentice Hall, 1998.

Mallory, J.R. *The Structure of Canadian Government*. Toronto: Macmillan, 1971.

Schultz, Richard, Orest M. Kruhlak and John C. Terry, ed. *The Canadian Political Process*. Third edition. Toronto: Holt, Rinehart and Winston Canada Limited, 1979.

Sobeco Ernst & Young, *Parliamentarians' Compensation: Report Submitted to the President of the Treasury Board*. Ottawa: 1994.

Van Loon, R.J., and M.S. Whittington. *The Canadian Political System, Environment, Structure & Process*. Toronto: McGraw-Hill, 1971.

Web Sites

The official home page for the Parliament of Canada is at www.parl.gc.ca.

CPAC online provides information about the parliamentary channel and other resources at www.cpac.ca.

Hansard on-line is accessible from the Parliament of Canada web site.

**The Value of Members' Compensation
Over Time and Compared with
that of Other Occupations**

RESEARCH PAPER 5

Research Paper 5

This paper consists of two tables showing the value of members' compensation over time and comparing it with average salaries in other occupations.

Table 1 shows the evolution of the sessional indemnity of Members of Parliament since 1867, with the amount converted to 1996 dollars in the last column of the table.

Table 2 compares members' sessional indemnity with average salaries in other occupations for four different years. The third column of the table shows MPs' salary as a percentage of the average salary for the other occupations, displayed in the second column.

Table 1
Change in the Value of the Sessional Indemnity

Year	Amount of Sessional Indemnity	GWI ¹	CPI Linked to GWI ²	Sessional Indemnity Converted to 1996 Dollars ³
1867	\$ 600	80.2	8.6	\$ 9,416.87
1868	\$ 600	80.0	8.6	\$ 9,440.41
1869	\$ 600	80.7	8.7	\$ 9,358.53
1870	\$ 600	79.8	8.6	\$ 9,464.07
1871	\$ 600	81.3	8.6	\$ 9,289.46
1872	\$ 600	90.6	9.8	\$ 9,335.91
1873⁴	\$1,000	90.9	9.8	\$13,847.32
1874	\$1,000	86.4	9.3	\$14,568.54
1875	\$1,000	82.8	8.9	\$15,201.95
1876	\$1,000	77.6	8.4	\$16,220.64
1877	\$1,000	73.4	7.9	\$17,148.80
1878	\$1,000	68.0	7.3	\$18,510.61
1879	\$1,000	65.5	7.1	\$19,217.13
1880	\$1,000	71.8	7.7	\$17,530.94
1881	\$1,000	72.4	7.8	\$17,385.66
1882	\$1,000	72.5	7.8	\$17,361.68
1883	\$1,000	70.2	7.6	\$17,930.51
1884	\$1,000	67.0	7.2	\$18,786.89
1885	\$1,000	63.3	6.8	\$19,885.02
1886	\$1,000	62.3	6.7	\$20,204.20
1887	\$1,000	63.7	6.9	\$19,760.15
1888	\$1,000	66.2	7.1	\$19,013.92
1889	\$1,000	66.1	7.1	\$19,042.69
1890	\$1,000	67.1	7.2	\$18,758.89
1891	\$1,000	67.1	7.2	\$18,758.89
1892	\$1,000	62.3	6.7	\$20,204.20
1893	\$1,000	63.2	6.8	\$19,916.48
1894	\$1,000	59.1	6.4	\$21,298.17
1895	\$1,000	57.9	6.2	\$21,739.58
1896	\$1,000	55.9	6.0	\$22,517.38
1897	\$1,000	56.8	6.1	\$22,160.59
1898	\$1,000	59.4	6.4	\$21,190.60
1899	\$1,000	60.6	6.5	\$20,770.99

- 1 General Wholesale Index, excluding gold. Figures for this index are used only until 1914, when the Consumer Price Index began to be used instead.
- 2 Consumer Price Index linked to General Wholesale Index excluding gold. Figures for CPI before 1914 are estimates.
- 3 Conversion factors provided by the Bank of Canada in October 1997.
- 4 Bold type indicates a year in which the indemnity was changed.

Year	Amount of Sessional Indemnity	GWI ¹	CPI Linked to GWI ²	Sessional Indemnity Converted to 1996 Dollars ³
1900	\$1,000	62.4	6.7	\$20,171.82
1901	\$1,500	63.7	6.9	\$29,640.23
1902	\$1,500	66.6	7.2	\$28,349.59
1903	\$1,500	67.5	7.3	\$27,971.59
1904	\$1,500	68.3	7.4	\$27,643.96
1905	\$2,500	70.4	7.6	\$44,698.93
1906	\$2,500	70.7	7.6	\$44,509.26
1907	\$2,500	76.4	8.2	\$41,188.54
1908	\$2,500	76.3	8.2	\$41,242.52
1909	\$2,500	77.6	8.4	\$40,551.60
1910	\$2,500	78.5	8.5	\$40,086.68
1911	\$2,500	81.1	8.7	\$38,801.53
1912	\$2,500	85.2	9.2	\$36,934.32
1913	\$2,500	83.4	9.0	\$37,731.47
1914	\$2,500	85.4	9.2	\$36,847.83
1915	\$2,500		9.4	\$36,063.83
1916	\$2,500		10.2	\$33,235.29
1917	\$2,500		12.0	\$28,250.00
1918	\$2,500		13.6	\$24,926.47
1919	\$2,500		14.9	\$22,751.68
1920	\$4,000		17.3	\$31,352.60
1921	\$4,000		15.2	\$35,684.21
1922	\$4,000		14.0	\$38,742.86
1923	\$4,000		14.0	\$38,742.86
1924	\$4,000		13.7	\$39,591.24
1925	\$4,000		13.9	\$39,021.58
1926	\$4,000		14.0	\$38,742.86
1927	\$4,000		13.8	\$39,304.35
1928	\$4,000		13.8	\$39,304.35
1929	\$4,000		14.0	\$38,742.86
1930	\$4,000		13.9	\$39,021.58
1931	\$4,000		12.6	\$43,047.62
1932	\$4,000		11.4	\$47,578.95
1933	\$4,000		10.9	\$49,761.47
1934	\$4,000		11.0	\$49,309.09
1935	\$4,000		11.1	\$48,864.86
1936	\$4,000		11.3	\$48,000.00
1937	\$4,000		11.7	\$46,358.97
1938	\$4,000		12.2	\$44,966.10
1939	\$4,000		12.9	\$46,358.97
1940	\$4,000		13.5	\$44,459.02
1941	\$4,000		13.7	\$42,046.51

SUPPORTING DEMOCRACY

Year	Amount of Sessional Indemnity	GWI ¹	CPI Linked to GWI ²	Sessional Indemnity Converted to 1996 Dollars ³
1942	\$ 4,000		13.8	\$40,177.78
1943	\$ 4,000		13.9	\$39,591.24
1944	\$ 4,000		14.3	\$39,304.35
1945	\$ 4,000		15.7	\$39,021.58
1946	\$ 4,000		17.9	\$37,930.07
1947	\$ 4,000		18.5	\$34,547.77
1948	\$ 4,000		19.0	\$30,301.68
1949	\$ 4,000		21.1	\$29,318.92
1950	\$ 4,000		21.6	\$28,547.37
1951	\$ 4,000		21.4	\$25,706.16
1952	\$ 4,000		21.5	\$25,111.11
1953	\$ 8,000		21.4	\$50,691.59
1954	\$ 8,000		21.5	\$50,455.81
1955	\$ 8,000		21.5	\$50,455.81
1956	\$ 8,000		21.8	\$49,761.47
1957	\$ 8,000		22.5	\$48,213.33
1958	\$ 8,000		23.1	\$48,961.04
1959	\$ 8,000		23.4	\$46,358.97
1960	\$ 8,000		23.7	\$45,772.15
1961	\$ 8,000		23.9	\$45,389.12
1962	\$ 8,000		24.2	\$44,826.45
1963	\$12,000		24.6	\$66,146.34
1964	\$12,000		25.1	\$64,828.69
1965	\$12,000		25.7	\$63,315.18
1966	\$12,000		26.6	\$61,172.93
1967	\$12,000		27.6	\$58,956.52
1968	\$12,000		28.7	\$56,696.86
1969	\$12,000		30.0	\$54,240.00
1970	\$12,000		31.0	\$52,490.32
1971	\$18,000		31.9	\$76,514.11
1972	\$18,000		33.4	\$73,077.84
1973	\$18,000		36.0	\$67,800.00
1974	\$24,000		39.9	\$81,563.91
1975	\$24,400		44.2	\$73,628.96
1976	\$24,400		47.5	\$68,513.68
1977	\$25,500		51.3	\$67,403.51
1978	\$26,900		55.9	\$65,252.95
1979	\$28,600		61.0	\$63,576.39
1980	\$40,200		67.2	\$81,117.86
1981	\$43,800		75.5	\$78,665.96
1982	\$48,600		83.7	\$78,735.48
1983	\$50,300		88.5	\$77,069.83

Year	Amount of Sessional Indemnity	GW ¹	CPI Linked to GW ²	Sessional Indemnity Converted to 1996 Dollars ³
1984	\$52,800		92.4	\$77,485.71
1985	\$54,600		96.0	\$77,122.50
1986	\$56,100		100.0	\$76,071.60
1987	\$57,400		104.4	\$74,554.02
1988	\$58,300		108.6	\$72,794.48
1989	\$60,000		114.0	\$71,368.42
1990	\$62,100		119.5	\$70,466.61
1991	\$64,400		126.2	\$69,196.83
1992	\$64,400		128.1	\$68,170.49
1993	\$64,400		130.4	\$66,968.10
1994	\$64,400		130.7	\$66,814.38
1995	\$64,400		133.5	\$65,413.03
1996	\$64,400		135.6	\$64,400.00
1997	\$64,400			

Source: Statistics Canada, Prices Division, special tabulation for the Commission.

Table 2
Sessional Indemnity of Members of Parliament
Compared with Average Salaries in Other Occupations

Occupation	Average Salary 1980	MPs' Salary as a percentage
Dentist	\$56,874	71.0
Physician/Surgeon	\$56,539	71.0
Member of Parliament	\$40,200	
Lawyer/Notary	\$39,030	103.0
Administrator/School	\$33,365	120.0
Commissioned Officer	\$26,756	150.0
High School Teacher	\$25,361	159.0
Accountant	\$24,814	162.0
Pharmacist	\$24,694	163.0

Occupation	Average Salary 1985	MPs' Salary as a percentage
Physician/Surgeon	\$85,023	64.0
Dentist	\$75,792	72.0
Lawyer/Notary	\$56,430	97.0
Member of Parliament	\$54,600	
Administrator/School	\$45,181	121.0
Commissioned Officer	\$39,498	138.0
High School Teacher	\$36,245	151.0
Pharmacist	\$35,861	152.0
Accountant	\$34,043	160.0

Occupation	Average Salary 1990	MPs' Salary as a percentage
Physician/Surgeon	\$102,370	61.0
Dentist	\$ 95,776	65.0
Lawyer/Notary	\$ 78,966	81.0
Member of Parliament	\$ 62,100	
Administrator/School	\$ 54,881	113.0
Commissioned Officer	\$ 47,898	130.0
Pharmacist	\$ 47,024	132.0
High School Teacher	\$ 44,970	138.0
Accountant	\$ 42,307	147.0

Occupation	Average Salary 1996	MPs' Salary as a percentage
Physician/Surgeon	\$129,036	50.0
Dentist	\$106,661	60.0
Lawyer/Notary	\$ 95,213	68.0
Secondary School Principal	\$ 86,346	75.0
Pharmacist	\$ 72,714	89.0
Accountant	\$ 66,198	97.0
Army Major	\$ 65,362	99.0
Member of Parliament	\$ 64,400	
Average Teacher	\$ 56,000	115.0

Source: Statistics Canada.

**The Effects of Service as an MP
on Members' Financial Situation**

**RESEARCH
PAPER 6**

CONTENTS

Income Before Election	100
Income During Service	101
Options After Parliament	104
Further Research	107
Conclusion	108
For More Information	109

Research Paper 6

The Effects of Service as an MP on Members' Financial Situation

A fair and reasonable consideration of the remuneration of Members of Parliament must include a look at how their personal financial situation is affected by service in the House of Commons.

While there is little in the way of hard data, for reasons explained later in this paper, it is possible to identify issues, clarify some cases, and provide suggestions for further research, with the aim of giving the discussion of income additional context and perspective.

A relevant place to begin is with the understanding that this is not a lifetime career; most MPs serve for only a short period, returning to the career they left when they were elected, or finding another line of work. This pattern suggested the three focus areas of this paper — MPs' pre-parliamentary careers and financial situation, the situation while they hold office, and the post-parliamentary situation.

What stage of life have MPs reached when first elected? The first section looks at the kind of life members come from and the kind of change election brings. The second focus area is the term of office: do MPs find the income they receive sufficient to cover all their expenses, and does it allow them to accumulate assets as others at a similar stage of life and in comparable occupations are able to do? The third consideration is whether service as an MP adds to their capacity to earn income in the future, after their parliamentary term is over.

Achieving a full understanding of these questions is hampered by several obstacles. Personal finances are a private matter that few Canadians are willing to discuss for public attribution, and MPs are no different. Longitudinal research that assured anonymity by examining the situation of many MPs over several parliaments might help overcome this obstacle, but even if such research were considered useful, a commission such as this does not have the resources to carry it out and also faces a statutory deadline that virtually precludes long-term studies of this type.

Yet even at a general level, without the benefit of extensive data, the issues remain important in discussions of the remuneration of Members of Parliament and should be considered by a commission reviewing the financial arrangements for members. The approach used in this paper involves the best alternative sources of information: a review of the political science literature, a review of the published work of previous review commissions, discussion off the record with elected members, and discussions with experts in employment placement and remuneration to place the experience of MPs in context with that of other Canadians at a similar stage of life.

Despite the difficulties of reaching definitive answers, the subject is well worth considering. As an earlier commission to review allowances of Members of Parliament put it,

The best from all walks of life are needed to govern Canada. As Canadians, therefore, we ought to do what is reasonably possible to encourage those most qualified to become Members of Parliament and to continue serving this country.¹

Income Before Election

What financial situation do new members come from? One commission, the 1979 Hales commission, studied the background of those then serving in the House of Commons and found that most Members of Parliament were neither unusually poor nor unusually wealthy before their election victory. Rather, they were much like average members of the middle class and came mostly from one of three lines of work — the law, teaching or administration. This pattern seems to have continued since then.

There have been exceptions, however. The Progressive Conservative sweep of 1984, the defeat of all but two of those new members two elections later, and the substantial cohort of Bloc Québécois members and Reform members from the west brought many people to the Hill who had little previous political experience. In a sweep, many of the members elected tend not to be well established politically before their election. In the absence of a sweep, some of these members would have little chance of election; many would agree to stand as candidates simply to ensure that their party was represented on the ballot. Not all such candidates would have established careers or significant assets; in fact, some might have held relatively junior positions and earned modest incomes.

Notwithstanding the sweep phenomenon, in a relatively stable political system like Canada's, most candidates of a party considered likely to win would have to be in early middle career. They would need to be well-enough known in community or party circles to be able to secure a nomination and respected enough to be considered likely to attract voters who did not yet know them.

What would their income be? In 'winnable' constituencies, potential candidates would have to be considered well established and reasonably successful in a career to attract the support of the nominating committee, so their incomes would likely be at least average for their profession and age. Many lawyers, teachers and administrators in this situation, for example, would be earning roughly what a member of the House of Commons earns. In addition, as a desirable characteristic for candidates is visibility in the community, candidates are likely to have had a history of community involvement and contribution to various causes — activities that seldom produce additional income or leave time for extra career and other income-producing activities. As a result, people with this background who seek election would be unlikely to have accumulated anything more in the way of personal assets than the average middle-class person.

¹ *Commission to Review Allowances of Members of Parliament* (St. Germain-Fox commission), (Ottawa: 1989), p. xix.

Do candidates seek election for the money? The March 1994 Angus Reid survey of 1500 respondents across Canada, commissioned by the Lapointe commission, showed that these considerations were not well understood by the public. People thought Members of Parliament spent between 40 and 49 hours a week at work and that their income was considerably higher than was in fact the case. Given that respondents whose own income was lower were most likely to underestimate the workload and overestimate the income of MPs, it is possible that some people who win nominations have unrealistic expectations, but it is unlikely that most candidates do, for the facts about salary and benefits are easy to discover.

In the absence of hard data, the conclusion would seem to be that, with some exceptions, most people elected to Parliament earned about the same as what they come to earn as members and do not seek election as a means of improving their incomes.

Income During Service

Parliament has reviewed members' remuneration regularly to ensure that it is adequate and reasonable and that MPs can maintain an attitude of independence and autonomy. The sessional indemnity (the term applied to MPs' salary) has been maintained at a level roughly comparable to the salary of a mid-level professional.

The basic remuneration package for members of the House of Commons consists of the sessional indemnity of \$64,400, \$21,300 as an incidental expense allowance (no receipts needed), and \$6,000 for travel and accommodation (receipts needed). Additional amounts are available for those occupying certain positions of responsibility and for the extra costs involved in representing a large or remote constituency.

Studies by several previous review commissions and independent consultants have shown that the total compensation package is within the broad range of private- and public-sector equivalents. Because the sessional indemnity and incidental expense allowance have been frozen since 1991, however, the relative value of the package has declined by comparison with the remuneration received by other professionals in recent years. The seasonal indemnity portion, for example, was comparable to what a lawyer was earning in 1980 (using 1981 census figures), but was only 68 per cent of a lawyer's salary in 1996.²

Another factor in assessing adequacy and reasonableness is to determine whether the compensation package gives members a reasonable expectation of doing what other Canadians with comparable backgrounds and occupations and at a similar stage of life can do — pay down debt, make provision for their children's education, save for retirement. Given that most MPs are in what would be their peak earning years in a non-parliamentary career, are they able to live on less than their current income and so build up assets while serving in Parliament?

Members have reported to review commissions over the years that they find the cost of life as a Member of Parliament unexpectedly high, that they tend to use up any existing capital rather than build it up, and that they do not have time to work for supplementary income.

2 Research Paper 5, prepared for this Commission, deals with this issue and is reproduced elsewhere in this volume.

A new member arriving in Ottawa discovers, for example, that housing is more expensive than in most parts of the country. Decisions have to be made about maintaining a residence in the constituency, moving the family to Ottawa, or maintaining two residences. No solution is ideal. Leaving the family in the constituency takes its toll on family life, while commuting or maintaining two residences adds accommodation costs and may result in the loss of the family's second income if the spouse has to leave his or her employment to accompany the MP to Ottawa.

Writing in 1989, the St. Germain-Fox commission said,

It is easier for those MPs with grown or no children or those who are independently wealthy. They, however, are in the minority. Most MPs are middle-income earners with families. In this, they are representative of most Canadians.³

The cost of establishing a new home and maintaining two households, even for a few years, and the incidental costs of travel to the constituency most weekends are higher than most people expect. There is general agreement that the housing allowance of \$6,000 — or \$500 a month — is not enough to cover the cost of basic accommodation in Ottawa.

The St. Germain-Fox commission found that

Most MPs use 100 per cent of their expense allowance on legitimate costs directly related to their work as representatives of their constituency. Many spend more than their allowance and must dip into their own pockets.⁴

By contrast, most business people working for large corporations are reimbursed the full cost of expenses while travelling, including accommodation, food and other costs. Often there is no upper limit on the amount that can be spent in a year, unlike the situation for MPs, whose expense allowance is limited, regardless of actual costs. For business people whose travel expenses are not reimbursed, such as independent sales people, these costs can be deducted from income before income tax is calculated.

The McIsaac-Balcer commission heard from several members on this issue. A typical comment was as follows:

Unless you are willing to divorce your family, a family man should not become a Member of Parliament. Families suffer emotionally, sociologically and economically. Even with subsidy from personal equity, which is rapidly depleting, my family lives at a lower standard than we did before I came to Ottawa, and my net worth is 30% lower. I will not divorce my family and therefore I will probably not run again and instead return to the community and rebuild my equity. Parliament is structured for the very young, the very old and independently wealthy people.⁵

3 St. Germain-Fox commission, p. xviii.

4 St. Germain-Fox commission, p. 22.

5 *Commission to Review Allowances of Members of Parliament* (McIsaac-Balcer commission), (Ottawa: 1980), p. 5.

In short, the unsettled life, the extensive and sometimes unexpected social demands, and the personal cost of elections do not create conditions in which it is easy for any but the most frugal members to save from their income, especially since, according to a study by Hay Management Consultants Limited for the St. Germain-Fox commission, Members of Parliament received about 20 per cent less compensation than comparable workers in other sectors.

How many MPs can or do supplement their income with other work? All the review commissions to date have agreed that the job of MP is a full-time one and has been since at least the 1970s.

The Clarke-Campbell commission said in their 1984 report:

Clearly, the Member of Parliament today has a demanding, full-time occupation. Yet more than half of those responding to our questionnaire said they find it necessary to supplement their parliamentary income to live in their usual manner. By 1984 less than one-fifth said they worked outside of Parliament. The day of the part-time MP is over.⁶

Some members of the public believe that MPs are overpaid or that in any case the benefits of being a member outweigh the costs:

...opponents of parliamentary pay increases often argue that public life brings with it a certain amount of offsetting 'psychic income', that is, the prestige and trappings of power.... The Commission notes that, in the eyes of many MPs such 'psychic income' is already balanced by what may be called the 'psychic costs' of public life. These psychic costs, unique to parliamentary life, can include

- the stress and estrangement placed on families and domestic relations;
- the fatigue and strain of travel and 60-hour-plus weeks;
- the tension and anxiety which can come from the legislator's uncertain tenure of office and from the interruption of the development of private-sector job skills and security required by public service; and
- the frequent loss of privacy and public criticism which is incurred by a public figure in a democratic society.⁷

How many MPs are able to maintain their previous income while working full-time as a member? The increasing demands of the work since 1984 mean that likely even fewer MPs — especially not those representing constituencies outside the National Capital Region — are able to work at a second job. It might be possible for an MP to keep a business open with family help or hired management. In fact, however, most report that they are too busy to work part-time or to manage assets.

Furthermore, most members are not in a position to maintain previous employment and income during a term of parliamentary service. Fields such as teaching and management do not lend themselves easily to working part-time or maintaining previous income levels. Similarly, lawyers find that if they do not consistently bring in new clients, their position in a firm becomes untenable. In short, given the cost of

6 *Commission to Review Allowances of Members of Parliament* (Clarke-Campbell commission), (Ottawa: 1985), p. 6.

7 Clarke-Campbell commission, p. xxvii.

life as an MP and the limited opportunities to supplement income through additional employment, it is unlikely that any member returns to private life after an average stay in Parliament with more equity than they had before they were elected.

Options After Parliament

The typical MP does not stay in Parliament for long. Relatively few are in the House for even a decade. Some quit because they no longer wish to put up with the frustrations and personal sacrifices. Most, however, lose their seats at election time.⁸

A previous review commission studied the longevity of parliamentarians and found that "The average mean period for which a person is a Member of the House of Commons is 4.6 years."⁹

C.E.S. Franks sums it up this way in his book, *The Parliament of Canada*:

a high proportion of Canadian MPs are learning their job, and a equally large proportion are planning to leave, expecting to leave, going to leave, or all three.¹⁰

Whether because of defeat or retirement, at some time most members will find themselves looking for new work, sometimes unexpectedly. The average MP is about 50 (the average in the 35th Parliament was 51.5 years, in the 36th Parliament, 49.3 years). An actuarial report prepared for the Office of the Superintendent of Financial Institutions showed that a 50-year-old MP has a 42-per cent chance of losing his or her job during an election year.¹¹ This probability is higher for MPs elected most recently. What happens to them when they have to leave, as most do after one or two terms? Does their income increase or decrease at that time?

The answer depends on several factors. As discussed earlier, a few members have work that can be resumed after leaving Parliament, but this is far from being the rule. Outplacement agencies indicate that being about 50 is not necessarily an impediment to finding new work and that qualified people of that age will likely land on their feet eventually. The question is, how soon?

Like anyone suddenly or unexpectedly out of work, MPs need a transition period. The average defeated member would have spent about five years on the Hill focusing intensely on matters that might or might not translate into workplace skills or be of interest to a prospective employer. The former MP might be exhausted from the election campaign or even depressed in the face of an unanticipated defeat. The speed with which they deal with the new situation will depend on how quickly they are able to organize themselves to present their experience in a form that employers can understand and how flexible they are in adapting to a non-parliamentary workplace and learning new skills where needed. They will also need to learn current job-search methods, including, for example, use of the Internet.

8 Paul Fox and Graham White, *Politics: Canada* (Toronto: McGraw-Hill, 1991), p. 410.

9 St. Germain-Fox commission, p. 41.

10 C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1987), p. 75.

11 "The Actuarial Report as at 31 March 1995", Pension Plan for Members of Parliament (Ottawa: Office of the Superintendent of Financial Institutions, 1996).

According to research by Murray Axsmith & Associates, most people in the MPs' salary range take about six months to find work. However, their research also shows that age discrimination does exist. "There are well-documented cases of real difficulties. Our statistics show that the person over 55 takes an average of two months longer to complete a job search."¹²

Circumstances can vary for those in different parties and at different times. A defeated government member whose party remains in power, for example, may be able to retain contacts and access. Ministers are prevented by conflict of interest guidelines from accepting government contracts in their area for two years, but former MPs who are lawyers may find that contacts and government experience make them attractive to law firms. However, not everyone will have useful contacts or be working in a field that would make such contacts useful. It is doubtful that having served with the party in government would help the work prospects of a teacher or administrator, for example.

Members facing a job search after their party loses power and those belonging to one of the smaller parties are unlikely to find that their parliamentary service opens doors for them. As former Progressive Conservative minister John Crosbie put it in his comments at a panel discussion sponsored by the Commission:

Once you are defeated...you are unsung, unhonoured, unknown and you're unwept. In fact, you might as well be a junkyard dog as far as anybody giving you a hand.

Circumstances are often different for members of different parties defeated in the same election. We saw anecdotal evidence, for example, that some Progressive Conservatives defeated in the 1993 sweep that removed the party from power have found the job search very difficult.

The age of defeated MPs, their work experience, and the circumstances surrounding the election at which they were defeated all make it difficult to generalize about the likely fate of defeated MPs. With an average age of 50, however, what does seem likely is that defeated MPs will use up any separation allowance during a period of post-parliamentary unemployment, even if their job search is eventually successful.

Once they find work, is their income likely to be higher than it would have been in the absence of service in Parliament? MPs returning to their former profession or occupation may find that they have lost touch with the necessary knowledge, skills or practices and need time to catch up. Meanwhile, competitors may have taken advantage of their absence to establish their own positions in the marketplace, or other professionals who were previously junior to the former MP will now have as much or more experience and seniority.

To illustrate the situation facing defeated members, the St. Germain-Fox commission quoted a former member's comments in the House in 1981:

My four N.D.P. colleagues who went down to defeat in 1980 were not so lucky.... Of the four, not one had a job to go back to the day after the election. One, though, after some months, was reluctantly taken back by his school board

12 Murray Axsmith (Ottawa) Limited, personal communication with Rob Notman, president.

because the contract demanded it. Two others still cannot find jobs equal to those they left on first becoming elected, and the third started his own business and is in debt to the bank for thousands of dollars.¹³

Although time did not permit a detailed review of the situation following more recent elections, there is ample anecdotal evidence to show that the observations made in 1981 remain valid today.

Having spent time in the public eye is not necessarily an advantage in seeking employment. Serving in Parliament may give some members an opportunity to make their personality and abilities well known, but by the same token, errors and missteps also become public knowledge. Moreover, the skills involved in establishing a public profile are not necessarily desirable in or transferrable to the private sector, nor does their presence always indicate policy or administrative skills. Some MPs remain relatively unknown despite obvious talent and energy, and for them parliamentary service clearly provides no subsequent advantage.

Service in Parliament may carry some advantage for members who return to or take up certain professions after election defeat. Legal firms, communications firms, and government relations and other consulting firms have been known to employ former members. Those who were members of the government party, for example, may benefit from contacts and access if the party is still in power, although their activities in this regard are somewhat circumscribed by conflict of interest guidelines.

Parliament does provide a pension for defeated and retired members with at least six years' service, available at age 55. The St. Germain-Fox commission found that

After having reviewed all sides of the issue, the Commissioners believe that the current pension benefits are adequate at the present time.¹⁴

The Sobeco study on parliamentarians' compensation, prepared for the Treasury Board in 1994, found that this pension was at least as generous as that available to most professionals and that the overall compensation package was comparable to those of occupations they considered equivalent (that is, the income portion might be lower for MPs but the pension was higher).¹⁵ Based on this study, the Lapointe commission found that the retirement allowance for MPs was essentially equal to that for people doing comparable work elsewhere.

The pension does provide for much faster accrual than the average pension plan, in a way similar to the plans of corporate chief executive officers and others in high-risk jobs. However, this pension is not portable to most situations in the private sector.

Most MPs do not have additional room to contribute to an RRSP while also contributing to the MPs' pension plan. Those with more than six years' service get no severance pay to cover a period of career transition, and pension benefits are not available until age 55. An MP with sufficient means to cover the transition period can deposit the severance sum in an RRSP (and the amount is equivalent to the employer's contribution to a pension in any case), but those without such means will likely have to spend their severance payment — in effect, negating any retirement benefit, and they must pay tax on the capital as well.

13 House of Commons, *Debates*, 9 July 1981, p. 11,383.

14 St. Germain-Fox commission, p. 42.

15 Sobeco, Ernst & Young, *Parliamentarians' Compensation*, Report Submitted to the President of the Treasury Board (1994).

The pension is larger than that available to legislators in some other countries, and options for changing it in various ways have been discussed. The Sobeco report commented, for example,

An interesting factor in France and Sweden is that the Parliamentarian's personal financial situation upon his or her return to private life has an impact on the amounts he or she is entitled to receive.¹⁶

Not all retiring MPs are eligible for a pension, however. As the St. Germain-Fox commission pointed out,

In 1988, there were 113 Members who did not return to the House of Commons. They either retired or were defeated in the election. Of these 113 former Members, 51 received pensions and 62 did not. Put another way, after the 1988 election, the majority (55 per cent) of former Members of the House of Commons did not receive a pension.¹⁷

Further Research

Many questions could be answered by a prospective study following a cohort of parliamentarians through their working life. Who runs for nomination, and who is chosen? At this stage the study would identify the financial and other characteristics of nominees and find a group of people who are roughly similar to act as a comparison group. How do the characteristics of those who are nominated compare with those who are elected? What happens during their time in Parliament? Do they accumulate assets or spend them? Finally, what happens later? Do financial considerations influence a voluntary decision to leave Parliament? What is their situation immediately after leaving and five and ten years later? The situation of the comparison group would also be examined at each stage.

Such a project would supply hard data that is currently missing. The difficulty would lie in getting agreement from the subjects to disclose their financial situation over a 20-year period and maintaining contact with those no longer in public life.

A less demanding study could be done with former parliamentarians. The study would involve asking a random sample about their experiences, using a questionnaire or other formal means of gathering information. Personal reflections and recollections are not always accurate, but the data could be useful. Maintaining anonymity and gaining co-operation could be obstacles. To help with this, the association of former parliamentarians might be prepared to choose the sample and handle mailing.

A third possible study would involve research with riding associations to determine whether qualified candidates were refusing offers made by search committees because of financial and related concerns. Such a study might serve to validate a concern raised by the St. Germain-Fox commission in 1989:

...while many dedicated people of quality and talent continue to seek careers in Parliament, the level of parliamentary remuneration and the costs of holding

16 Sobeco report, p. 33.

17 St. Germain-Fox commission, p. 41.

public office have combined to prevent many individuals of calibre and public-spiritedness from embarking upon parliamentary careers. Indeed, it has deterred some of those who have recently held office from seeking it again.¹⁸

Finally, it would be valuable to know the extent of the understanding new members have of the likely financial demands on them and how well equipped they are to deal with it. According to the executive search company Drake Beam Morin, it is common practice in the private sector to provide information for new employees to help them adjust to their new position and to prepare them to work effectively in the new circumstances. Parliament does have a program to orient new members. Is it adequate and appropriate for all new members? For example, do new MPs have a clear understanding of the financial demands on them? Do they have the personal knowledge and resources necessary to plan for themselves and their families in a realistic way? If not, what type of program would be helpful, and how could it be delivered in a manner acceptable to those it was intended to assist? Could such a program be implemented at a reasonable cost, for example, by including sessions on personal finances and career planning in existing orientation programs? Or would an individual approach be more appropriate?

Conclusion

The purpose of this paper was to present an understanding of where parliamentarians come from professionally and financially, how they fare financially during their elected term, and their options afterward. The general conclusion is that the effect of service on the typical MP's lifetime financial situation is probably neutral overall, but it is impossible to ignore the often significant disruption that service in Parliament represents for many members.

Before being elected, most future MPs are working in one of three professions — teaching, management/administration, or the law. Given the average age at election, most are at what would be the mid-point of their career, earning at least the average for their age and profession. This level of income is generally similar to that of an MP. With some exceptions, then, the transition from private life to elected life represents neither a windfall nor a major financial loss for most MPs.

Once in office, the situation may change for some members. The life of a parliamentarian is unsettled and demanding, with constant travel and, for some, the need to maintain two households, creating additional expenses. With a family income roughly similar to what they had before election (or even lower, if the spouse has given up a job to move to Ottawa), accumulating savings might be difficult. Moreover, given the nature of their previous careers and the time demands of parliamentary life, few MPs are likely to be able to supplement their incomes through involvement in a business or part-time work in a previous occupation. At the end of a term in the House of Commons, then, an MP is unlikely to be better off financially than before election. Some may actually be worse off relative to their peers; they may not have been able to accumulate savings as they would have if they had remained in their previous career, or they may have had to dip into savings for expenses not covered by their parliamentary income.

18 St. Germain-Fox commission, p. xxv.

Some consider that other aspects of the job — its ostensible glamour and prestige, for example — are adequate compensation. In fact, however, the patina of these apparent perquisites tarnishes quickly. The first plane trip may be fun, but the hundredth is more likely to be gruelling, especially when it is part of a 70-hour work week and means separation from home and family.

After parliamentary service, a great deal depends on the circumstances, health and energy of the individual. Not everyone is ready to start over at 50, the average age at which a parliamentary career ends. Most people at that age find a job search takes several months at least, and the circumstances prompting the search are not always propitious. Many former MPs will be experiencing the stress of job loss and, being older, may be less able or inclined to resume aggressive career-building.

After an average of four or five years away from a profession or career, former members may find that they have lost ground relative to their peers. Colleagues have moved up the ladder in terms of income and career progression. Younger people have entered the profession. Former members' knowledge and skills may have been eroded, and they have no recent experience in the field. Business people, entrepreneurs and independent professionals find that competitors have been busy in their absence. The result may be a lower earning potential than they would have had if they had remained in the previous career. In addition, retiring or defeated MPs may have less capital than they would otherwise have had.

A pension that accumulates quickly compensates for this to a certain extent, but studies of the pension plan have not found the pension to be out of proportion. The special case is defeated members who are not eligible for a pension and not able to find work before their separation allowance runs out. An assessment of how to close this gap in financial arrangements is worth considering. Although members should not expect special financial advantages as a result of service in Parliament, it is reasonable that service to the country should not leave them appreciably worse off than they were before being elected.

For More Information Publications

Commission to Review Allowances of Members of Parliament (St. Germain-Fox commission), (Ottawa: 1989).

Commission to Review Allowances of Members of Parliament (Lapointe commission), *Democratic Ideals and Financial Realities: Paying Representatives in the 21st Century* (Ottawa: 1994).

Sobeco, Ernst & Young, *Parliamentarians' Compensation*, Report Submitted to the President of the Treasury Board (1994).

Paul Fox and Graham White, *Politics: Canada* (Toronto: McGraw-Hill, 1991).

C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1987).

Office of the Superintendent of Financial Institutions, "Actuarial Report as at 31 March 1995", Pension Plan for Members of Parliament (Ottawa: 1996).

Organizations

The Association of Former Parliamentarians is chaired by Barry Turner and can be reached at their office on Parliament Hill.

Murray Axsmith (Ottawa) Ltd., Rob Notman, president (613) 238-6266;
notman@murrayaxsmith.com.

Drake Beam Morin (Ottawa) Inc., Suite 1510–360 Albert Street, Ottawa, Ontario
(613) 235-0076.

William M. Mercer Ltd., Consulting Actuaries, attention: M. Cohen, 1100–275 Slater Street, Ottawa, Ontario (613) 230-9348.

**Review of Pensions and Benefits
for Members of Parliament**

RESEARCH PAPER 7

CONTENTS

Main Findings	115
Background	116
Salary and Expense Allowance	116
The Pension Plan	116
Benefits	117
Methodology	117
Pensions	117
Benefits	117
Review of the Sobeco Report	118
Pensions	118
International Comparisons	118
Provincial Comparisons	118
Analysis and Recommendations	120
Pension Plan	120
Benefits	120
Objectives of Pension Plans and Review of Pension Plans	121
Retirement Versus Termination	121
Pension Plan Objective and Defined Benefit Versus Defined Contribution Plans	121
Level of Benefits, Vesting, Indexation and Investment	124
Level of Benefits	124
Vesting	125
Indexation	125
Investment of Funds	126
Taxation Issues	126
Public Perceptions of Pension Plan Issues	128
Delinking the Pension and Severance Allowance	129
Definition of Remuneration	129
Opting In and Opting Out	131
Opt Back In	132
Permanent Opt-Out	133
Senators	135
Alternatives to a Pension Plan	136

Benefit Plans: Findings and Trends	136
Overview	136
Provincial Governments	136
Crown Corporations	136
‘Other’ Public Sector	136
Private Sector	137
Summary	137
Trends	137
Other Observations	138
Proposals	138
Conclusions	139
Pension Plan	139
Benefits	140
Appendix 1 — Summary of Benefits and Costs	141
Appendix 2 — Benefit and Cost Comparison, Defined Benefit and Defined Contribution Plans	143
Appendix 3 — Results of Survey on Post-Retirement Indexation	145
Appendix 4 — Survey of Provincial Legislatures’ Pension Plans	147
Appendix 5 — International Comparisons	151
Appendix 6 — CEO-Specific Plan Provisions	155
Appendix 7 — Transitional Arrangements for Proposed Defined Benefit Plan ...	156

Research Paper 7

Review of Pensions and Benefits for Members of Parliament¹

This report reviews existing arrangements for the pensions and benefits of members of the House of Commons and comments on alternative plan designs that would respond better to their needs. In particular, the report looks at the issue of opting out of the pension plan. It also compares MPs' benefits with those provided by other employers in the public and private sectors. The report also looks briefly at retirement arrangements for members of the Senate.

Main Findings

The main findings of this report are as follows:

- The incidental expense allowance should be grossed-up and added to pensionable salary, with an adjustment to the accrual rate.
- The current defined benefit plan could be retained for those who wish to participate in it, but the accrual rate should be reduced to 2.5 per cent, resulting in the same annual benefit accrual as at present.
- A permanent opting-out feature could be considered, giving current and future MPs the choice of opting out of the current plan.
- Those opting out would become members of an alternative defined contribution pension arrangement.
- The severance allowance should be separated from the pension plan and paid to all members who are not in receipt of an immediate pension on leaving the House of Commons.
- MPs who opted out in the 35th Parliament could be permitted to opt back in to the current plan.
- MPs who continue to opt out of the current plan could not be given any tax-sheltered compensation for past years opted out.
- Senators' sessional indemnity and pension should be treated the same way as MPs'.
- Benefit plans are in line with those with which we compared them, but they have not kept pace with recent trends.
- Benefit plans for members should be reviewed at the same time as those for executives in the public service.

1 This paper was prepared for the Commission to Review Allowances of Members of Parliament by William M. Mercer Limited of Ottawa and completed in December 1997.

Background

Salary and Expense Allowance

Members of Parliament are paid a regular taxable salary (the sessional indemnity) and an incidental expense allowance, which is not taxable and for which receipts are not required. The indemnity and allowance are as follows:

	Members of the House of Commons	Members of the Senate
Sessional indemnity	\$64,400	\$64,400
Incidental expense allowance	\$21,300	\$10,100

Additional amounts are paid in some cases: for example, members of either house who hold positions of extra responsibility (ministers, party leaders, the speaker) are paid an additional indemnity; members representing large or remote constituencies are paid an additional expense allowance. This report concentrates on a review of pensions and benefits in relation to the basic salary and allowances only.

The Pension Plan

The pension plan for MPs provides for an accrual rate of 4 per cent per year of service to a maximum accrual of 75 per cent after 19 years. The pension is paid on leaving the House of Commons or at age 55, whichever is later. It is indexed to the cost of living; the commencement of indexation is delayed to age 60, at which time adjustments reflecting increases in the Consumer Price Index (CPI) are made retroactively. Members contribute 9 per cent of their sessional indemnity until the maximum benefit has been reached and 1 per cent of the sessional indemnity after that. Contributions and benefits based on the other allowances an MP receives are optional. A summary of plan provisions is provided in Appendix 1.

A minimum of six years' service in the House of Commons is required to qualify for a pension. If the member leaves the House with less than six years' service, a severance allowance of six months' salary is paid in lieu of a pension. No severance allowance is paid once the member qualifies for a pension.

The plan was amended in 1995. Before these amendments, the plan had an accrual rate of 5 per cent per year (to a maximum of 75 per cent after 15 years), payable once the member left the House, regardless of age. Member contributions were also higher, at 11 per cent. Before these changes, membership in the plan was compulsory. The 1995 changes made the plan optional for members in the 35th Parliament. It has again become compulsory for members in the 36th Parliament. This means that new members elected to the current parliament cannot opt out of the plan, but those who opted out in the previous parliament continue not to be members of the plan.

The plan entails an employer cost estimated (by the 1994 Sobeco report) at about 44 per cent of payroll, without taking into account tax considerations (discussed at

greater length later in this paper), for the previous 5 per cent per year benefit.² We estimate that the 4 per cent per year benefit under the current plan represents an employer cost of just below 35 per cent of payroll. These figures represent an average cost over the whole population: the cost as a percentage of the salary of individual members is quite variable — higher for younger members, who can benefit from the full 19-year accrual, and lower for older members. Also, the average cost over a member's career is lower for those who accumulate the full 75 per cent while still in the House. Further years of service attract no additional benefit, thereby reducing the average cost over the whole career. Appendix 2 shows the approximate cost as a percentage of salary for a number of typical members.

Benefits

We reviewed the benefits program (medical, dental, etc.) and compared it to the broad marketplace, including the public sector (provincial governments, Crown corporations, and 'other' public sector, such as municipalities and school boards) and the private sector. This comparison is particularly relevant given the varied background of MPs.

The MPs' benefit program mirrors benefits provided to executives in the federal public service. Indeed, the core benefits, including the cost-sharing, duplicate those provided at the EX level.

Methodology

Pensions

Our review was based on the analysis in the 1994 Sobeco report. We updated the international and provincial comparisons and noted any important developments in pensions for parliamentarians (or equivalent positions) in the countries or provinces chosen for comparison. We also reviewed the conclusions of the report and comment on and update them in this paper.

In this paper we review the general rationale for providing pension plans and the specific rationale for plans for elected officials, given their rather different career path from that of employees. This leads to a comparison of typical plan designs for different kinds of employees. We also examine briefly some of the public perception issues that might influence the outcome of this analysis. With regard to the issue of public perceptions, we look specifically at the question of the incidental expense allowance and its impact in the case of the pension plan.

Finally, we look at some alternatives to the current pension plan and give some approximate costs of the alternatives, as well as sample pensions for typical members under various plan designs.

Benefits

Ideally, the methodology should be based on the relative value of the total package of benefits for typical members as compared to benefits for employees in other

2 Sobeco Ernst & Young, *Parliamentarians' Compensation*, study commissioned by the Treasury Board (Ottawa: 1994). The Sobeco report, released in February 1994, analyzed the terms and conditions of employment for Members of Parliament.

organizations.³ This report uses a more limited methodology, basically testing members' perception that their benefit package is less generous than that of organizations in which members may have been employed before being elected.

The package is compared generally, in terms of benefits and employee contributions, to the package available to federal public servants and to typical packages in the public and private sectors. An overall judgement about the relative generosity of the plan can then be made.

The analysis includes a brief overview of current trends in employee benefits that may be colouring members' view of the relative generosity of the benefits available to them.

Review of the Sobeco Report

Pensions

International Comparisons

Comparisons were made with six countries: Australia, the United Kingdom, Belgium, Sweden, France, and the United States.

All the plans examined were defined benefit plans with varying benefit levels. In terms of cost, Sobeco's estimate of 44 per cent of payroll (based on the 5 per cent formula) placed the Canadian plan below the cost for Australia and Belgium, but above the cost for the other countries. The 4 per cent formula and minimum age of 55 would reduce the cost of the Canadian plan to less than 35 per cent, placing the Canadian plan on a par with France's (at 34 per cent) but still above the cost of the U.K., Swedish and U.S. plans, all with costs of 15 to 17 per cent of payroll.

None of the countries has changed its plan since the Sobeco report. We obtained additional information about some of the plans, however, that supplements and, in some cases, corrects data in the Sobeco report. These revisions are shown in Appendix 5.

Provincial Comparisons

In the Sobeco comparison, the federal plan was very similar to three provincial plans (Ontario, Quebec and British Columbia), in terms of both benefit formula and overall cost. This is not surprising, as the federal plan tends to be a model for the provinces. Ontario and B.C. had costs that were comparable to the federal cost (46 per cent and 45 per cent respectively), while the cost of the Quebec plan was lower, at 32 per cent, mainly because of the lack of full indexation. The 4 per cent formula would make the federal plan decidedly less expensive than the Ontario and B.C. plans and place it in the same cost range as the Quebec plan. Since the Sobeco report, however, both Ontario and B.C. have eliminated the defined benefit plan that was used for its comparison (see accompanying table, which summarizes the plans that have undergone major changes, as well as the three plans used for the Sobeco comparison).

3 In this approach, benefit elements are evaluated using a value approach (the pension plan member's point of view) as opposed to a cost approach (the employer's point of view), considering not only the design of the various benefit elements, but also the actual demographics of the 'typical' employee (based on the demographics of MPs as a group).

Province	Effective date of change	Plan before change	Plan after change
British Columbia	16 June 1996	defined benefit plan	<ul style="list-style-type: none"> • accruals up to 19 June 1996 payable in accordance with previous plan • no further accruals after 19 June 1996 • authority to set up voluntary RRSP (no details as yet)
Alberta	14 June 1993	defined benefit plan	<ul style="list-style-type: none"> • members with at least 5 years' service on 14 June 1993 will receive pension under previous plan for service to 14 June 1993 • no plan in place for service after 14 June 1993
Ontario	8 June 1995	defined benefit plan	<ul style="list-style-type: none"> • accrued benefits to 8 June 1995 payable under terms of previous plan, or converted to defined contribution amount • accrued benefits provided by combination of registered plan and top-up plan • non-contributory defined contribution plan after 8 June 1995 • government contribution of 5% of salary
Quebec	n/a	defined benefit plan	no change: benefit summary as per Sobeco report
P.E.I.	May 1994	defined benefit plan	<ul style="list-style-type: none"> • member contributions reduced by 2% from 1971 to 1994 • pensions accrued from 1971 to 1994 reduced as of 1994 • indexation reduced to CPI minus 2% • new plan established by independent commission now in place

A more detailed summary of plans for all the provinces is provided in Appendix 4.

Analysis and Recommendations

Pension Plan

The Sobeco report considered it “undesirable” to replace the defined benefit plan with a defined contribution plan. This conclusion is examined further in our analysis of the rationale for pension plans.

The report recommended that pensions not be payable before age 55. This change has been made.

The report recommended that the accrual rate be reduced from 5 per cent to 2 per cent, which is the rate applicable to federal public servants. The rate was reduced to 4 per cent, which is still above that for most plans in the private and public sectors.

Again, we return to this issue later in this paper.

The report recommended that the current indexation formula — essentially full CPI indexation that is delayed until age 60 (when retroactive indexation from the date of leaving the House is applied) — be replaced by CPI minus 3 per cent indexation without any delay. No change has been made to the indexation formula. We comment on the issue of indexation later in the paper.

In keeping with the lower accrual rate, the report recommended that the member contribution rate be reduced to 5 per cent. In fact, it was reduced to 9 per cent, which is roughly in line with the reduction of the accrual rate from 5 per cent to 4 per cent.

The report also recommended changes to bring the plan into line with pension regulatory legislation, such as two-year vesting (compared to six years currently) and portability. Neither of these has been implemented.

The report estimated that these changes would reduce the employer cost from 44 per cent of payroll to about 12.5 per cent, although there appears to be an inconsistency between the recommendations and the costing (a minimum age of 55 for the commencement of a pension is recommended, but the costing assumes an earliest retirement age of 60). Also, given current inflation rates, the savings from using a CPI minus 3 per cent formula (but no reduction if inflation is below 3 per cent) may be overestimated.

We estimate that the current employer cost has been reduced to the range of 30 to 35 per cent of payroll (using the Sobeco basis), given the changes actually made.

Benefits

The Sobeco report found the benefits package “attractive” and in line with those for executives in the private sector.

Objectives of Pension Plans and Review of Pension Plans

Retirement Versus Termination

Pension plans are designed generally to provide income from the point at which employees leave the workforce, usually somewhere between the ages of 60 and 65. By contrast, termination benefits are predicated on the employee obtaining further employment between termination and retirement.

In the case of MPs, the period after leaving the House and becoming eligible to collect a parliamentary pension can be very difficult financially relative to the situation of the average employee who resigns or is laid off from a job. In most cases, MPs do not leave the House voluntarily but because they are defeated at the polls. They are therefore in a difficult position, as they may not have prepared themselves for a career change.

MPs with less than six years of service receive a severance allowance equivalent to six months' pay. MPs with more service generally receive a pension, although since the 1995 amendments, this pension does not start until the former member reaches age 55.

It therefore appears that the plan attempted (at least until the 1995 changes) to cover both retirement and career transition, but it may in fact be preferable to treat these issues separately. We return to this later.

Pension Plan Objective and Defined Benefit Versus Defined Contribution Plans

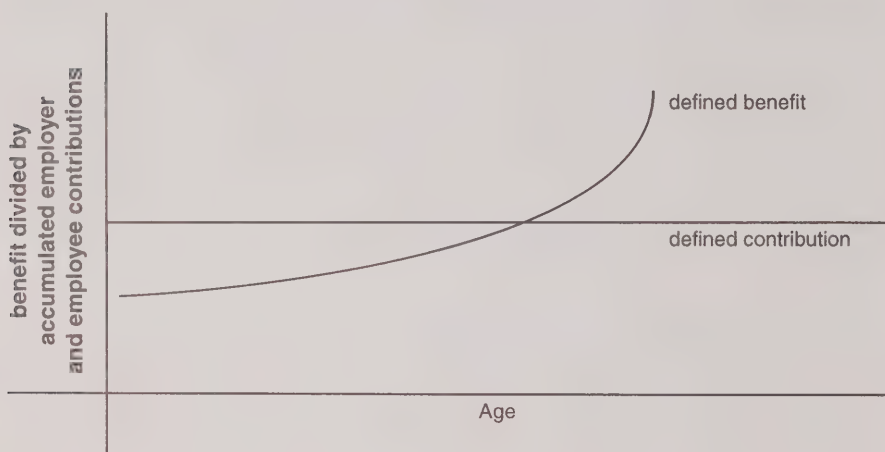
The objective of a pension plan is to provide plan members with sufficient income in retirement to replace most of their pre-retirement income, after taking into account pensions from public sources and income from personal savings and investment. The two main types of pension plan (defined benefit and defined contribution) are both capable of meeting this objective but are subject to different distributions of risks between the employer and plan members and of benefits between types of plan member.

- **Defined benefit.** Under this type of plan, the benefit at retirement is calculated by means of a formula linked to salary and years of membership in the plan. The MPs' plan and the plan for federal public servants (public service superannuation) are defined benefit plans.
- **Defined contribution.** Under this type of plan, employer and employee contributions are fixed in advance, generally as a percentage of salary, and are invested in a fund. At retirement, a pension is purchased, based on annuity rates at the time of purchase. This type of plan encompasses registered defined contribution plans, money purchase plans, and group registered retirement savings plans.

In terms of distribution of benefits between types of members, the following is generally the case.

- Defined benefit plans are more beneficial for older, longer-service employees who retire from the plan and less advantageous for younger, short-service employees who leave the job before retirement.
- Defined contribution plans are more beneficial for short-term younger employees and less beneficial for long-service, older employees.

The accompanying graph illustrates this description by comparing the value of benefits versus accumulated contributions for defined benefit and defined contribution plans.



The graph shows that the defined contribution plan is more or less neutral in relation to the age of the plan member, whereas the defined benefit plan rewards older, longer-service employees at the expense of younger, shorter-service members (some of whom, of course, eventually become older, longer-service employees, if they remain with the employer).

The distinction between defined benefit and defined contribution plans is less acute when the deferred pension for employees who leave before retirement is indexed to the CPI. In a non-indexed plan, the contrast between value for early leavers and for retirees is much greater than for indexed plans.

The next table provides an overview of the advantages and disadvantages of the two types of pension plan.

Defined Benefit Plans	
Advantages	Disadvantages
<ul style="list-style-type: none"> • benefit based on fixed formula related to income before retirement • employees insulated from economic and financial risks, especially if plan fully indexed • efficient investment of funds through professional long-term investment 	<ul style="list-style-type: none"> • risks of poor performance allocated to plan sponsor • plan members do not share in superior investment performance • plan members terminating before retirement may lose out (less of a concern in an indexed plan) • less advantageous to short-term employees • less transparency of costs, as this requires actuarial valuation, which depends on a number of actuarial assumptions

Defined Contribution Plans	
Advantages	Disadvantages
<ul style="list-style-type: none"> • employer cost fixed in advance • employee benefits from superior investment performance • generally more advantageous to employees terminating before retirement • greater transparency of costs, as these are stated explicitly, without need for actuarial valuation 	<ul style="list-style-type: none"> • employee bears economic and financial risks • pension as function of pre-retirement income can only be estimated and will fluctuate widely depending on financial conditions • rate of return tends to be lower than in defined benefit plans because of individuals' lack of long-term horizon and retail-level investment

This table shows that both plan types have advantages and disadvantages, whether from the employer's or the members' perspective. In theory, both should be capable of producing the same target benefit at roughly the same cost to employer and employees, although with a different distribution of benefits and risks, provided investment returns are similar for the two types of plan. However, tax implications (discussed in greater detail below) make it difficult in practice to reproduce pensions such as those provided by the MP plan in a defined contribution plan. If the target were more modest, such as those provided under the *Public Service Superannuation Act* (PSSA), then it is possible that the two types of plan could achieve the same target, at least for levels of income represented by the regular sessional indemnity.

Given that more than 90 per cent of pension plan members in Canada and almost all public sector employees belong to defined benefit plans, we concur with the general conclusion of the Sobeco report that it is undesirable to switch to a defined contribution plan design.

Level of Benefits, Vesting, Indexation and Investment

Despite that conclusion, four issues require further attention: the level of benefits in the MP plan, vesting, indexation, and investment of funds.

Level of Benefits

One of the design concepts behind defined benefit plans is the career employee. For example, in the federal public service, employees retiring with 35 years of service receive a benefit equal to 70 per cent of their final average salary, integrated with the Canada Pension Plan (CPP). Together with government benefits, and taking into account tax and other changes during retirement, this level of income will be sufficient to replace most of the employee's pre-retirement income on an after-tax and after-expense basis. In the case of shorter careers, the plan is not as successful at replacing an employee's pre-retirement income.

Members of Parliament are not expected to have quite the same career path as others. They tend to be elected later in life and may serve for only a relatively short period. They may resign or lose an election before a 'normal' retirement age of 60 or 65. Does this justify the design of their current pension plan?

- On one hand, members can be expected to have belonged to a plan or accumulated retirement funds both before and after being in the House, so the plan need only provide the regular accrual for the period in the House.
- On the other hand, members may lose considerable pension entitlement on becoming a Member of Parliament and may not be able to make up for such losses after leaving the House.

To help answer the question, it is instructive to look at the provision of pension benefits to others in positions similar to Members of Parliament.

In the public sector, a PSSA-type plan would be typical. This plan provides a 2 per cent benefit, based on the best six years' average salary, integrated with the CPP. Generous survivor benefits are provided. Employee contributions are 7.5 per cent of salary, less contributions to the CPP. The benefit is fully indexed to the cost of living.

In the private sector, typical unit benefits would be between 1.8 and 2 per cent, integrated with the CPP, if the plan is contributory, and between 1 and 1.3 per cent if non-contributory. Contributions would probably be at a lower level than in public sector plans, typically no more than 5 per cent.

More than 90 per cent of Canada's pension plan members are in defined benefit plans. However, there has been a trend to convert defined benefit plans to defined contribution plans, although this has not had a significant impact on the proportion of members in the two types of plan.

Of particular interest in this context are plans offered executives and chief executive officers (CEOs) hired in mid-career. In the federal public service, deputy ministers who are deputy heads of departments are entitled to 2 per cent per year of service in this position, to a maximum of 10 years, in addition to their PSSA entitlement. This means that after 19 years of service, at least 10 of which were in a deputy minister position, the incumbent would be entitled to a pension of 58 per cent of average salary; after 26 years the pension would be 75 per cent of average salary.

To identify the prevalence and scope of similar plans in the private sector, we looked at data assembled by William M. Mercer Limited on supplementary plans for CEOs. It is likely that other senior executives have similar plans for mid-career hires, but such data are more difficult to extract from our database.

The Mercer survey provides separate data for CEO-specific plans. Data on special plans (i.e., other than plans intended mainly to provide benefits in excess of the *Income Tax Act* maximum) for other senior executives are not readily available from the survey. The results of this survey are shown in Appendix 6.

The DM plan is in addition to the basic PSSA, which provides benefits of 2 per cent per year of service (maximum 35 years), at a contribution rate of 7.5 per cent of salary. Both benefits and contributions are integrated with the CPP.

Likewise, CEO plans generally are in addition to the basic pension plan provided by the organization. Plan designs varied greatly. Some were similar to the DM plan, giving additional benefits per year of service. Others waived the employee contribution that would otherwise be payable. Others merely increased the regular benefit to the *Income Tax Act* maximum accrual amount (2 per cent of three-year indexed final average salary, no CPP integration).

This indicates that the MPs' plan is not necessarily out of line with public and private sector plans that recognize the impact of the mid-career hire aspect of the career path of their senior employees.

One final issue specific to the MPs' plan is the question of salary level. While the sessional indemnity is relatively low, it is supplemented by an incidental expense allowance for which no receipts are necessary and that is not subject to income tax. In effect, at least part of this allowance could be considered salary, in which case it could be grossed up and added to pensionable salary. It is possible that the 4 per cent (previously 5 per cent) accrual rate was intended to take the incidental expense allowance into account. In other words, a 4 per cent accrual rate based on taxable salary is equivalent to about a 2.5 per cent rate based on salary plus grossed-up incidental expense allowance. This issue is discussed at greater length in a later section, entitled "Definition of Remuneration".

Vesting

Vesting refers to the time at which the employee becomes unconditionally entitled to the accrued pension, whether employment terminates before retirement age or not. Under federal and most provincial pension benefits legislation, benefits must vest after two years of plan membership.

In the case of the MP plan, vesting occurs after six years. However, before this a member is entitled to severance of six months' sessional indemnity, as well as a return of contributions with interest. We revisit this issue when we examine alternatives to the current arrangements.

Indexation

Most defined benefit plans in the public sector are fully indexed to the cost of living. The Quebec provincial plans are an exception; they are indexed at CPI minus 3 per cent. Meanwhile, some plans, such as OMERS, are partially indexed on a guaranteed basis and fully indexed if it becomes affordable; that is, pensioners receive ad hoc top-ups if the fund performs well.

Some plans in the private sector are indexed, but often up to a relatively low ceiling (e.g., 2 per cent, which was the formula under the CPP when it was first introduced). At current inflation rates, these plans are in fact providing full indexation, but this was not the case in the 1970s and 1980s, when inflation was occurring at a much higher rate than it is today. Other plans provide ad hoc increases, again often based on affordability. Appendix 3 gives the results of an informal internal survey by Mercer consultants; it is probably indicative of practices in larger defined benefit plans.

Given the current relatively low inflation rate, it does not seem necessary generally to revisit this issue. Also, the formula used in the MPs' plan (i.e., indexation delayed until age 60) is common among all federal plans that have particularly early unreduced retirement ages, e.g., the Canadian Forces and RCMP plans. If this formula is reviewed, it should be done for all these plans, not just the MP plan.

We return to this issue when reviewing public perceptions of MP pensions.

Investment of Funds

For federal pension plans, the investment issues are somewhat different from those discussed earlier in the comparison of defined benefit and defined contribution plans, as there is no external investment of funds. The government effectively invests in a passive portfolio of government bonds. While this investment is less volatile than market investment, it is generally considered less remunerative as well. However, because any superior performance or risk remains with the plan sponsor, these issues should be of no concern to plan members. We return to this issue when discussing an alternative defined contribution plan for members.

Taxation Issues

Registered pension plans and registered retirement savings plans are accorded very favourable tax treatment. Accordingly, the *Income Tax Act* puts a number of limits on pension plans and RRSPs to ensure that the tax advantages are not abused. In the case of registered plans, both employer and employee contributions can be used as deductions or credits for income tax purposes, while investment earnings on the pension or RRSP fund are not subject to income tax. Benefits are fully taxed as income when received. The tax limits on each type of plan are described briefly below.

Defined benefit plans

- maximum unit benefit — 2 per cent of final average earnings per year of service
- maximum benefit — \$1722.22 per year of service to be indexed from 2005 (corresponding to a maximum salary of about \$86,000 for members of a 2 per cent plan)
- minimum retirement age — 60, unless the member has more than 20 years' service
- various limitations on survivor benefits (the MP plan generally complies in this respect)
- members of a 2 per cent plan are generally precluded from contributing additional amounts to an RRSP

Defined contribution plans and RRSPs

- maximum annual contribution — 18 per cent of salary or \$13,500 (corresponding to a salary of \$75,000)
- this limit is slated to increase to \$15,500 (corresponding to the same \$86,000 as above) and to be indexed from 2005
- pension plan members can contribute 18 per cent of salary to RRSPs (subject to the \$13,500 limit) minus a pension adjustment corresponding to the value of the pension plan

The RRSP room credited each year is cumulative. If no pension plan is in place and no RRSP contributions are made, the RRSP room can be used at any time in the future by making an RRSP contribution.

Also, if an employee is a member of a pension plan and the benefits do not vest, the RRSP room is restored (back to 1990) by way of a pension adjustment reversal (PAR). Therefore, a member of the MP plan would have no RRSP room during the membership period. However, if the Member left the House before accumulating six years of service, the RRSP room for this period would be restored.

Since the MP plan provides benefits that are 'offside', that is, benefits in excess of the 2 per cent unit and pensions before age 60 (some MPs may have sufficient service to qualify for an earlier retirement age under the *Income Tax Act*, but this is ignored under the registered plan), the offside benefits are provided through a retirement compensation arrangement (RCA). The RCA is designed effectively to neutralize the tax advantages of a registered pension plan, and it is therefore much more costly to fund benefits through an RCA than through a registered pension fund.

For example, the actuarial report on the MP plan to 31 March 1995 gives a total cost for 1997 of 12.3 per cent (8.4 per cent government, 3.9 per cent members) for the 2 per cent registered plan and 39.5 per cent (34.3 per cent government, 5.2 per cent members) for the RCA portion, which is the cost for the additional 2 per cent, plus pensions from age 55 to age 60. The cost difference is accounted for mostly by the RCA's unfavourable tax treatment.

The tax treatment explains why it would be very difficult to provide comparable levels of benefits under a defined contribution arrangement, unless the plan was exempt from *Income Tax Act* rules or the government was prepared to invest funds in a non-registered vehicle subject to unfavourable tax treatment. For example, if the government was prepared to invest the entire 52 per cent (43 per cent government, 9 per cent members) in a mix of RRSPs and an RCA, pensions at roughly the same level as the current plan could be provided, although as explained above, the distribution of benefits and risks would be different from the current plan. Public perceptions of such a move might not be favourable.

It should also be noted that pensions provided from registered pension plans can accrue only on taxable income. The definition of remuneration under the *Income Tax Act* excludes non-taxable allowances (like the incidental expense allowance available to members), so pension accruals cannot be based on such an allowance. If such allowances are grossed up and paid in a way that makes them taxable, however, pension benefits can be based on grossed-up taxable income.

Public Perceptions of Pension Plan Issues

Two issues relevant to a discussion of public service plans should be borne in mind:

- **Indexation.** All federal pension plans are fully indexed to increases in the CPI, although in the case of the MP plan, as well as some others, the commencement of indexation is delayed until age 60. While full or partial indexation of pensions is common in the public sector, guaranteed indexation it is less prevalent in private sector plans, where indexation is generally ad hoc, often depending on the performance of the pension fund and the affordability of pension increases. The magnitude of ad hoc increases is difficult to track, but they are estimated to cover about 50 per cent of CPI increases on average.
- **Pension plan coverage.** Coverage is virtually universal in the public sector. However, coverage in the private sector is less than 40 per cent of the workforce. If group RRSPs are included, the coverage figure would be slightly higher. While coverage tends to be greater among higher-paid employees, there are still considerable gaps in coverage, especially in the newer and emerging industries, such as high technology. Also, self-employed workers cannot belong to pension plans, although they can contribute to RRSPs.

Two issues identified as public irritants — early retirement with no minimum age and double dipping — were remedied, at least in part, by the 1995 amendments. First, pensions now start at age 55 at the earliest. While this is still relatively early, it is the age at which an unreduced pension can begin for a long-service public servant or member of the RCMP, for example. Second, pensions are now suspended if the recipient earns more than \$5,000 a year from federal employment or a federal contract.

Public perceptions of pensions provided to public servants and to Members of Parliament in particular are generally unfavourable. Public perceptions tend to ignore the 'total compensation' approach, however, which recognizes that more generous pensions are offset by other elements of the compensation package, most importantly salary, which is likely less than the income most members could probably have earned in the private sector.

Some members of the public appear to find it objectionable that elected representatives have a plan that is considerably more generous than their own. Indeed, many working Canadians are not members of a plan at all; as many as 60 per cent of employees in the private sector do not belong to a pension plan, and those that are members are not generally entitled to generous indexed plans. Some Members of Parliament seem to have agreed with this assessment.

Members of public service plans say that they pay significant contributions for their benefits, and this is true. In the case of public servants, however, employee contributions cover about one-third of the total cost, while contributions by Members of Parliament cover only one-sixth of the cost.

One response to public perceptions has been to cancel the defined benefit plan altogether. British Columbia and Alberta have done this with regard to pensions for members of their respective legislatures, but not for those of public servants in general. Ontario has replaced the plan for MPPs with a considerably less generous

defined contribution plan. This is a somewhat radical approach. Another solution in relation to the MPs' plan was suggested by the Sobeco report: replacement with a plan resembling the plan for ordinary public servants. However, this approach ignores the special circumstances of Members of Parliament discussed earlier.

In general, there may be grudging acceptance for the current plan, especially since it was amended to eliminate the most objectionable features, but any special deals for members (such as exemption from *Income Tax Act* rules) should be avoided.

In addition, the process for reviewing and revising members' benefits should not be perceived as self-serving. Changes should be based on a demonstrably sound rationale in relation to the specific situation of members and former members.

Delinking the Pension and Severance Allowance

As the pension plan was originally conceived, a pension would be payable immediately after a member with six years' service or more left the House. If the member had less than six years' service, a severance payment of six months' salary would be paid. Thus the career transition issue was handled, however imperfectly, by ensuring that departing members either had a pension or six months' salary. The 1995 amendments eliminated this relationship between the pension and the severance allowance, so that members who have not reached age 55 but are entitled to a deferred pension receive no immediate cash payment.

This could be remedied by extending a severance allowance or career transition benefit of six months' pay (or the number of months short of 55 for members who leave between $54\frac{1}{2}$ and 55) to all members who leave the House without being entitled to an immediate pension.

This would increase the cost of the severance allowance program to some extent.

Definition of Remuneration

As we have seen, MPs' remuneration consists of \$64,400 in taxable salary and \$21,300 (for most members) in non-taxable expense allowance. Grossing up the incidental expense allowance and adding it to members' salary would have several advantages:

- It would remove the irritant of having what is perceived as a portion of salary paid in non-taxable form — an opportunity not available to other Canadian taxpayers.
- It would allow the unit benefit for the pension to be reduced to 2.5 per cent, which is marginally above the 2 per cent unit prevalent in the public sector and in the generous private sector plans, rather than being twice as large.

There is no single gross-up factor, as tax rates depend on province of residence and family composition, as well as the use of various deductions and allowances (e.g., pension plan and/or RRSP contributions). We have assumed an Ontario taxpayer with a spouse and two dependent children. We have taken into account the 9 per cent pension contribution (on \$64,400) and statutory deductions. The results are as follows:

	MPs		Senators	
	Current	Proposed	Current	Proposed
Taxable	\$64,400	\$106,010	\$64,400	\$83,806
Non-taxable	\$21,300	nil	\$10,100	nil
Total after-tax income	\$64,928	\$64,928	\$54,467	\$54,467

The next table compares the current approach with one based on a 2.5 per cent unit with a grossed-up taxable salary of \$106,000 for members of the House of Commons, based on the same analysis as the preceding table (and rounded to the nearest \$100). The same analysis is applied to the situation of senators later in the paper.

	Current Plan		Proposed Plan	
Taxable salary	\$64,400		\$106,000	
Benefit per year	4%	\$2,576	2.5%	\$2,650
Maximum benefit	75%	\$48,300	70%	\$74,200
Contribution per year	9%	\$5,796	5.5%	\$5,830
Government cost	42.7%	\$5.9 million	18.7%	\$4.3 million

The following observations can be made about these proposals:

- At present the maximum pension of 75 per cent of pre-retirement earnings is reached after 19 years of service. To be consistent, the proposed approach would have to limit pensions to about 47 per cent of grossed-up salary after 19 years. There is no rationale for limiting pensions to less than 50 per cent of salary in this context. We have therefore suggested that the limit be set at 70 per cent after 28 years, which is consistent with most other federal pension plans. It should be noted that
 - members' contributions would continue at the full level for 28 years; and
 - the probability of remaining an MP for 19 years is very low. To do so, an MP would have to be re-elected four or even five times. Given that the probability of returning to the House at each election is less than 60 per cent on average, there is about a 13 per cent probability of serving five terms and an 8 per cent probability of serving six terms.
- The government cost has been based on the 1997 normal cost figures in the actuarial report as of 31 March 1995, and the 1996 payroll of \$13.9 million for sessional indemnities (excluding opted-out members). This translates into a payroll of \$23 million for grossed-up equivalent salaries.

- Both the total cost as a percentage of salary and the government portion have dropped more than *pro rata*. This is because the reduction occurs in the more expensive part of the RCA benefit, as compared to the more tax-effective, less costly registered benefit. This reduces the cost to the government in dollar terms.
- Pensions of 2 per cent per year on salaries of up to about \$98,000 can be provided under the registered portion, and the balance under the RCA. We took both limits into account in estimating the 18.7 per cent cost of the proposed plan.

Opting In and Opting Out

Most pension plans have compulsory membership. While there is an element of paternalism in this, it also safeguards the interests of employers and employees. If opting out is permitted, no compensation is generally provided, and employees are expected to provide fully for their own retirement. If long-service employees have opted out but have made insufficient provision for retirement, the employer is in a quandary. Should the employer remind such retirees of their earlier decision to opt out of the plan and leave them to their own devices? Or should employer provide an *ex gratia* allowance, thereby signalling to other employees that benefits will eventually be available even if they do not join the plan? This is why membership in contributory plans is usually compulsory or plans are non-contributory, in which case the question never arises, as membership is automatic.

On the other hand, some plans provide optional features, where there is flexibility in regard to benefits and contributions. These plans are less paternalistic than the compulsory plans, but place responsibility on the employer to inform employees of the advantages and disadvantages of various options and make sure that employees provide adequately for their retirement, either within the plan or outside. For higher-paid employees, RRSP opportunities are relatively restricted, so it is often difficult to reproduce the level of retirement savings available within a plan through investment outside the plan.

Employers that sponsor pension plans with a 'traditional' design are coming under increasing pressure to change to a more modern design concept. Faced with the need to revise its pension plan, the plan sponsor would normally undertake an in-depth review to ascertain what type of plan design is most suitable for its employees. Once this was done, membership in the plan would normally be compulsory, possibly with some degree of flexibility for plan members. An alternative would be to maintain the current plan design but to modify it to adapt to changing circumstances.

Members of the 35th Parliament were allowed to opt out.⁴ This option was not available to members of the 36th Parliament, but those who opted out in the 35th Parliament continue not to be members of the plan. No compensation was offered to members who opted out. Since they were not members of a registered plan, they were permitted to contribute 18 per cent of salary (or \$11,592 based on the sessional indemnity of \$64,400) to an RRSP. These contributions are fully tax deductible but must come from the member's own resources.

4 To be technically accurate, members were required to opt in, and those who did not do so were excluded from membership.

Several options are available to help members who have opted out to redress this situation and provide for their own retirement.

- They could be allowed to opt back in. This could be backdated to the beginning of the 36th Parliament, could commence as of 1 January 1998, or could be fully retroactive to the date they opted out.
- A permanent opt-out could be permitted, but some form of compensation could be provided to members who opted out.

These approaches are discussed further below.

Opt Back In

There is no particular problem with allowing an opt-in for service after 1 January 1997 (or 1 January 1998, if the necessary legislation is not introduced until 1998). Employee contributions could be collected for the full year, and benefits could begin to accrue from that date.

A retroactive change past January 1 of the year in which the change is made presents additional, but not insurmountable, problems. First, a decision will have to be made about the amount of employee contributions to be collected. This could be the regular contributions, or, if it were felt that some kind of penalty should be imposed for a late decision, twice the regular contributions could be charged. This is consistent with the charge for buying back service for certain types of past service or leave without pay in the public service plan.

Second, a past service pension adjustment (PSPA) would have to be calculated. This PSPA eliminates the possibility of double dipping in regard to tax-assisted retirement savings. In other words, the member could not retain an RRSP for years in question while benefiting from a tax-assisted pension plan for the same years. Members who contributed the maximum amount to an RRSP would have to transfer this to the MPs' plan as part of their past service contribution and/or withdraw the RRSP contributions and pay tax on the withdrawal.

An alternative to permitting the member to purchase the full 4 per cent benefit would be to permit buy-back in the registered plan only, i.e., a 2 per cent benefit with normal retirement at age 60. Again, this could be seen as imposing a penalty for making a late election to join the plan. The employee contribution to the registered plan is set at 4 per cent, so the member would have to contribute this amount or double this amount if that were the decision. A PSPA would be imposed as discussed above, i.e., a complete reversal of the 18 per cent per year RRSP room for the years during which the member was not a member of the plan.

Although these members may believe that the proposed approach (a 2.5 per cent benefit on the grossed-up salary) would have been acceptable at the time, whereas the 4 per cent plan was not, it would be difficult to implement this change retroactively, and we recommend against it, as it would mean re-filing many income tax returns.

If these members wished to remain opted out — that is, not to rejoin the regular plan — it would be possible to compensate them for future service. In so far as past service is concerned, it would be possible to provide this in a manner similar to that described above, that is, on a defined benefit basis only. If it were decided to provide a defined contribution plan as the alternative plan, it is recommended that

compensation not be provided for past service. While such compensation could be paid (for example, through the RCA), it would not be in accordance with the registered pension plan provisions of the *Income Tax Act*. These permit past service to be credited on a defined benefit, but not a defined contribution basis. It is assumed that any changes proposed should generally be in compliance with the *Income Tax Act*.

Permanent Opt-Out

Although this would not be consistent with other federal pension plans, a permanent opting-out provision could be contemplated. By this, we mean that all Members of Parliament, including new members as they are elected, would be given the choice of opting out, rather than making opting out a one-time opportunity, as was the case for the 35th Parliament. Again, this choice could be provided with no compensation, but it is clearly onerous for members to provide for their own retirement through RRSPs. As discussed above, it would be possible to provide complete compensation, by a combination of RRSPs and an RCA provided by the government, but it would be difficult to see the rationale for this — it would be preferable in this case to require compulsory membership.

The alternative plan could be either a defined benefit plan or a defined contribution plan. Since the alternative approach suggested here is only marginally more generous than the typical public service plan, however, there would not be enough to distinguish the proposed plan from the *Public Service Superannuation Act* plan. We therefore propose that the alternative plan be a defined contribution plan, in line with those in the private sector. One design might be to have the government match members' contributions to an RRSP on a one-for-one-basis. That is, if the member contributed up to 5.5 per cent of the grossed-up salary to an RRSP, the government would match this amount. (This percentage was chosen to be consistent with the level of member contributions proposed for the defined benefit plan. A level of 4 to 5 per cent would be typical in a private sector defined contribution plan.) A way would have to be found to lock in these funds; otherwise the arrangement would amount to a 5.5 per cent salary increase, not a retirement fund.

Under this model, the government contribution would vest immediately, i.e., would immediately become the property of the member, even though it was locked in. This would be a departure from the six years required to qualify for a pension under the current plan but is more in line with the practices of defined contribution plans.

Alternatively, a defined contribution plan could be set up. This could require two-year vesting if the plan complied with pension legislation. However, since MPs' employment is exempt from compliance with federal standards, a six-year vesting period could be imposed (but see below for more discussion of this issue).

If such a plan were set up, it would probably be advantageous to have it invested externally so that members could choose the investment mix. This would be a significant departure from current federal pension plans, as all funds to date have been invested in non-negotiable government of Canada bonds. However, all the current plans are defined benefit plans, where the investment performance of the funds does not affect the benefits received by plan members.

The table in Appendix 2 indicates relative levels of benefits for the regular plan as compared to the defined contribution plan suggested here. As the table shows, the level of benefits is considerably below that available under the regular plan.

We have assumed that the defined contribution plan would be limited to 28 years of service, to be consistent with the defined benefit plan.

Finally, with regard to vesting, since we have recommended that the pension and the severance allowance be delinked, it is possible to suggest a different vesting period than the six-year period under the current plan.

According to the actuarial report, the probability of re-election varies between 35 per cent and 75 per cent, depending on age. It is probably lower for first-time members. Therefore, a plan with a six-year vesting period, even though it is very generous, is a high-risk proposition. Since at least one re-election is required to qualify for a pension, a high proportion of members will not meet this minimum qualification.

A less generous plan can be provided at lower risk. A defined contribution plan, if it is implemented, could have two-year vesting. This is tantamount to immediate vesting, as the probability that a member will leave the House in the first two years after an election is very low.

For consistency, however, most other terms of the defined benefit plan should be imposed on the defined contribution plan:

- no payment of pension until age 55 or departure from the House of Commons, whichever is later; and
- 60 per cent joint and survivor benefits for members who have an eligible spouse at the time they leave the House.

The defined contribution plan should also be portable to another pension plan or RRSP, subject to the same conditions.

It would be impossible, however, to impose some of the other conditions of the defined benefit plan because of constraints on the market for annuities. The non-reproducible conditions include

- indexation;
- benefits for surviving children; and
- suspension of pension on re-election or acceptance of federal employment.

A transitional issue arises in respect of members who now belong to the regular plan and but might wish to opt out under the circumstances described above. If they have more than six years' service, they are currently vested, so a value for this service could be calculated on an actuarial basis and paid into their defined contribution account. Alternatively, the benefit could be frozen at the number of years of service on the date of opt-out and paid as a pension once the member has left the House. The former solution is not recommended, in the light of the public reaction to such a move when the Ontario MPP plan was replaced by a defined contribution plan.

For those with less than six years' service, it might be expedient to have them join the alternative plan retroactive to their initial date of election.

We suggest that a once-only opportunity be given to opt in or opt out. Members now opted out could opt in, but this decision would be irrevocable. Current members would likewise have an opportunity to opt out irrevocably. Finally, new members could be given a once-only chance to join.

These proposals are summarized in the accompanying table.

Wish to opt out for future	Opted Out in 35th Parliament	
	Yes	No
Yes	<ul style="list-style-type: none"> • alternative pension plan for future service • no buy-back of past service 	<ul style="list-style-type: none"> • alternative pension plan for future service • more than six years' service: defined benefit for accrued service • less than six years' service: membership in alternative plan retroactive to date of election
No	<ul style="list-style-type: none"> • defined benefit for future service • opportunity to buy back past service on defined benefit basis (terms to be determined) 	<ul style="list-style-type: none"> • defined benefit for all service

It would also be possible to give members who opted out in the 35th Parliament a taxable lump sum to compensate them for not belonging to the plan for this period. As noted before, unused RRSP room since 1990 is cumulative, so if the member had not been making RRSP contributions, some or all of this lump sum could be tax-sheltered.

It should be emphasized, however, that no additional RRSP room could be made available to such members without going outside the *Income Tax Act* rules. Also, the public perception and accountability issues surrounding such a proposal should be examined carefully.

Senators

The same approach should be taken to the salary and allowances of members of the Senate and hence to benefit accruals and contribution rate. Senators' sessional indemnity and allowances should be replaced by a taxable salary of \$83,800, which translates to an accrual rate of 2.3 per cent and a contribution rate of 5.4 per cent, as compared to the current rates of 3 per cent and 7 per cent respectively. (It might be convenient to round the contribution rate up to 5.5 per cent.)

Concerning the limit on total pension, we recommend that the maximum period of 25 years be retained, for a total maximum replacement ratio of 57.5 per cent, so as not to increase benefits for longer-service senators, given the much higher probability of senators remaining in Parliament for longer periods than is normally the case for members of the House of Commons.

The proposed changes would reduce costs to the government somewhat, given that the reduction would come mainly from the more costly RCA portion.

Alternatives to a Pension Plan

A pension plan is an extremely tax-efficient way of providing retirement income. In the case of the MPs' plan, it is particularly advantageous, as the government bears the full cost of the 'offside' benefits, that is, the additional 2 per cent benefit above that permitted under the *Income Tax Act* for registered plans, as well as benefits payable before age 60. To reproduce these benefits without using the current pension plan vehicle would require a taxable salary increase of more than 50 per cent.

Some limited tax room is available through the retiring allowance route. Up to \$2,000 per year of service before 1996, with an additional \$1,500 for each year before 1989 during which the employee was not a member of a registered pension plan, can be tax sheltered. However, this is a small amount compared to the \$30,000 to \$35,000 per year on average required to provide the pension benefit. Also, this tax-free rollover has been eliminated for service after 1996. In the end, its usefulness for future accruals is nil.

The general conclusion is, therefore, that there is no alternative to a pension plan for providing a benefit of the magnitude of the benefit under the current plan. RRSPs or an equivalent approach have some limited usefulness in providing a partial replacement for the benefit, as discussed earlier in the paper.

Benefit Plans: Findings and Trends

Overview

Provincial Governments

- The MPs' benefit program is superior, being particularly more generous in the health, dental and vision care plans.
- The main reason is cost-sharing.

Crown Corporations

- MPs' benefits are comparable (and often similar) in design, scope and cost-sharing.
- In some cases, Crown corporations provide better co-insurance (reimbursement level) for health and dental.

'Other' Public Sector

- The MPs' benefit program is mid-range but overall provides equivalent benefits.
- The MPs' benefit program is more generous in cost-sharing than that of many organizations.

Private Sector

- MPs' benefits are equal to or slightly more generous than the 'typical' private sector program.
- The private sector is increasingly moving away from 'typical' programs to approaches that give plan members more choice, flexibility, and tax-effectiveness.

Summary

- The suite of benefits available to MPs is, on the whole, competitive with those offered employees in the other sectors examined, although the degree of competitiveness varies.
- The program is somewhat more generous than those of the provinces.
- The program is somewhat less generous when compared to Crown corporations.
- The program compares favourably with the 'traditional' private sector but lags somewhat behind private sector trends (e.g., choice, flexibility, tax-effectiveness).

Trends

We understand that there may be perceptions that MPs' benefits are less generous than those MPs may have enjoyed while employed before being elected.

Overall, as our comparison indicates, the benefits program is neither overly generous nor deficient in relation to the plans with which we compared it.

Perceptions to the contrary may be attributable in part to comparing the MPs' plan with private-sector benefit plans that have moved away from traditional designs to the newer approach of offering participants choice and flexibility. Flexible benefit programs in particular are coming into vogue in the private sector for reasons that include

- the changing social/employment promise,
- new demographics realities,
- legal/legislative intrusion,
- cost shifting/cost containment,
- employees' changing needs,
- tax-effectiveness,
- competitive pressures, and
- the total compensation approach.

MPs' existing benefit program is a 'traditional' plan. It offers little choice or flexibility. It was designed from a paternalistic perspective; as a result, for reasons similar to those just listed, some members may not see it as ideal or even appropriate to their needs and those of their families in today's environment.

This may be part of the reason for some members' views on the relative generosity of the benefits program. If this is the situation, and if circumstances permit, a review of the *raison d'être* of the current program and an examination of less traditional approaches, including, for example, flexible benefits and health services spending accounts, may be appropriate.

Other Observations

The Manual of Allowances and Services, Volume II (published under the authority of the Board of Internal Economy, House of Commons), details members' benefits and indemnities thoroughly and comprehensively but is not particularly user-friendly. This too could be fuelling some of the perceptions about the benefits program.

Consideration could be given to providing Members with readable, easy-to-understand benefits program information, as is common in the private sector. For example,

- benefits at a glance
- personalized comprehensive benefits statements
- on-line (real-time) access through electronic media

The information about sick leave, for example, is vague, and there is no obvious link between this benefit and long-term disability. Chapter F-1. A, Section C.c, Sessional Allowance and Expense Allowance, deals with sick leave. This brief reference is further linked to Section D, Attendance Forms. But neither reference appears to be linked to Chapter F-3, Insurance Plans, where there is a (not so obvious) link to long-term disability (LTD). The LTD plan has a 13-week qualifying period for eligibility. Therefore, one assumes that sick leave is payable for a maximum of 13 weeks.

If a member does not qualify for LTD, however, for how long would sick leave benefits be paid? The manual does not specify.

To summarize, sick leave is an important benefit to members (and a potentially expensive one), and a clear sick leave policy (entitlements and procedures), including its integration with long-term disability, should be developed and communicated effectively.

Proposals

As in the case of pensions, we were not able to undertake an in-depth needs analysis. However, after reviewing trends for employee groups comparable to MPs, we would recommend that a move to a more flexible benefits program, giving members greater latitude to choose benefits that suit their personal and family situations, be explored. We recognize that such a move could be contemplated only if such changes were implemented for government employees at the same time. Again, it is important to ensure that any such changes are made within the current fiscal envelope devoted to members' benefits.

We also suggest that the sick leave provisions be clarified and properly documented, to ensure that the application of these provisions is consistent with the long-term disability plan, is comparable to such plans for comparator groups, and takes into account the special circumstances of MPs (e.g., failure to be re-elected while on disability status).

Consideration should also be given to providing more user-friendly communication of these programs and policies.

Conclusions

Based on the preceding analysis, our conclusions and findings are as follows.

Pension Plan

- The pension plan for Members of Parliament, while appearing generous, is not necessarily out of line with public and private sector plans that recognize the impact of the mid-career hire aspect of the career path of their senior employees.
- We did not examine the total compensation of members, so it is difficult to say whether the pension plan makes up for other elements of the compensation package that are inferior to those for groups with which we compared them.
- The cost of reproducing the current pension plan would be about 50 per cent of the sessional indemnity.
- Pension plans examined in Sobeco's international comparison have not changed since 1994.
- However, a number of plans for members of provincial legislatures have been cancelled altogether or replaced by defined contribution plans.
- It is not recommended that the current pension plan be replaced by a defined contribution plan or other arrangement (e.g., salary in lieu).
- The incidental expense allowance should be grossed up for tax and included as part of pensionable salary. The unit benefit and member contribution rates should then be reduced to 2.5 per cent and 5.5 per cent respectively, for up to 28 years.
- The current plan (modified as outlined in this report) should be retained for those who wish to continue to participate in it.
- The current indexing formula should be retained.
- The severance allowance should be separated from the pension plan — it should be payable to all departing members not entitled to an immediate pension.
- A permanent opting-out feature could be offered to members who are uncomfortable belonging to a plan that is significantly more generous than the retirement arrangements of most of their constituents.
- In the event that opting out is permitted, there could be some partial compensation by establishing an alternative defined contribution pension plan that members would be able to join.
- Members who opted out could be given the choice of opting into the regular plan, in which case benefits for past service could be granted to them on the full or partial payment of employee contributions.
- If members who have opted out wish to continue in the alternative plan, buy-back of past service should not be permitted.
- Any lump sum compensation given to such members should not be given special income tax treatment.
- Members who belong to the regular plan who wish to opt out should retain the defined benefit formula for years of service to date, or if they now have less than six years' service, they should join the alternative plan retroactive to their date of election.

- Senators' salary and allowances and hence pension accruals and contribution rates should be change in the same way as proposed for members of the House of Commons; that is, a unit of 2.3 per cent per year and an contribution rate of 5.5 per cent for a maximum of 25 years.

Benefits

- The MPs' benefit plan is in line with or slightly more generous than that of comparison groups.
- The plan is not keeping up with recent private sector trends. This may be the source of some of the dissatisfaction expressed by members.
- Benefit plans should be reviewed and modernized at the same time as plans covering executives in the public service are reviewed.
- The application of sick leave provisions (and their communication to members) should be reviewed.
- More user-friendly communication material on benefits plans should be produced for members.

Appendix 1

Summary of Benefits and Costs

Service from 13 July 1996

Benefit accrual rate	MPRA	RCA	Total
Benefit paid from age 55 to 60	0	4%	4%
Benefit paid from age 60	2%	2%	4%
Benefit accrued after age 71	0	4%	4%
Maximum accrual			75%
Member contributions			
• less than age 71, below <i>Income Tax Act</i> maximum	4%	5%	9%
• otherwise	0	9%	9%
Benefit costs			
Total normal cost	12.3%	39.5%	51.8%
Member portion	3.9%	5.2%	9.1%
Government portion	8.4%	34.3%	42.7%

Benefit Provisions

Average period:	six highest consecutive years of earnings
Survivor benefits:	
• Spouse	60 per cent of member's pension
• Eligible children	10 per cent of member's pension, if there is a surviving spouse, 20 per cent otherwise (maximum, 30 per cent and 80 per cent respectively)
Indexation:	CPI increases, delayed to age 60, at which point pension increased to reflect cumulative increases since leaving House (no delay for survivors or disabled pensioners)
Minimum age to commence pension:	Age 55
Entitlement to pension:	6 years' service (otherwise, return of contributions)

Notes:

- The MPRA account is for benefits that comply with the *Income Tax Act*. It is operated as a registered pension fund (i.e., no tax on investment income).
- The RCA is for benefits that do not so comply. Contributions and investment income are subject to a refundable excise tax of 50 per cent.
- Actuarial costs are extracted from the Actuarial Report as at 31 March 1995 of the Pension Plan for Members of Parliament. Figures given here are for the plan year 1997, which is the first full year for which the revised benefits are in effect. They ignore any reduction that may occur because of the surplus in the account.
- As noted in the paper, members of the 35th Parliament had the option of opting out.
- Pensioners who re-enter the House of Commons or are appointed to the Senate have their pensions suspended.
- Pensioners receiving remuneration of more than \$5,000 in any year as a federal employee or under a federal contract have their pension reduced by the amount of such remuneration.
- Benefits under a registered plan cannot accrue past age 69. This was changed recently from age 71, which is reflected above. Presumably, this change will be implemented eventually in the MPRA. It will not have a material impact on total costs.
- Member contributions drop to 1 per cent once the full 75 per cent benefit has been accrued.

Appendix 2

Benefit and Cost Comparison, Defined Benefit and Defined Contribution Plans

The table on this page compares the benefits at retirement and actuarial costs for 'typical' members under the current and proposed defined benefit plans and the proposed defined contribution plan.

Note that we have not taken the adverse tax effects of an RCA into account. Therefore, these figures would be more comparable to those in the Sobeco report, rather than those in the actuarial report. The defined contribution plan could be provided entirely within a registered pension plan.

The RCA treatment of the 'offside' benefits increases total cost by about 50 per cent. Therefore, Member C, for example, who represents the 'average' member, would give rise to a cost of about 54 per cent (under the current defined benefit plan) using the actuarial report basis.

Note that the proposed defined benefit plan is the same as the current defined benefit plan, except that it is based on an accrual rate of 2.5 per cent of the grossed-up salary, to a maximum of 70 per cent. The proposed defined contribution plan is based on a 5.5 per cent member contribution plus a 5.5 per cent government contribution, again on the grossed-up salary.

Data				
Member	Age at entry	Age at exit	Service	Sex
A	30	49	19	M
B	40	50	10	F
C	45	60	15	M
D	30	60	30	M

Results												
Member	Current Defined Benefit Plan				Proposed Defined Benefit Plan				Defined Contribution Plan			
	Pension 1997 \$	Total cost ¹	Er cost	Ee cost	Pension 1997 \$	Total cost	Er cost	Ee cost	Pension 1997 \$	Total cost	Er cost	Ee cost
A	44,919	27.6%	18.6%	9.0%	46,209	17.2%	11.7%	5.5%	25,055	11.0%	5.5%	5.5%
B	23,957	36.6%	27.6%	9.0%	24,645	22.9%	17.4%	5.5%	10,336	11.0%	5.5%	5.5%
C	35,935	2.1%	33.1%	9.0%	36,967	26.7%	20.8%	5.5%	13,702	11.0%	5.5%	5.5%
D	44,919	18.8%	12.0%	6.8%	69,006	17.5%	12.2%	5.3%	34,865	10.4%	5.2%	5.2%

¹ = Employer cost; Ee = Employee cost

Note: Costs are shown as a percentage of salary for the member's entire career.

Replacement Ratio

The next tables show the replacement ratio, that is, the pension at exit as a percentage of the average salary.

Member	Years of Service	Current Defined Benefit Plan (based on sessional indemnity)	Proposed Plan (based on grossed-up salary)	Defined Contribution Plan (based on grossed-up salary)
A	19	75%	46.9%	23.6%
B	10	40%	25.0%	9.8%
C	15	60%	37.5%	12.9%
D	30	75%	70.0%	32.9%

Actuarial Assumptions

Interest rate:

- defined benefit plan, 7%
- defined contribution plan, 6.5%

Inflation: 3%

Future salary increases: 3%

Mortality after retirement: GAM83 (standard industry table)

Family composition: Married, female spouse 3 years younger than male spouse

Notes:

1. The differential between the interest rates for the defined benefit and defined contribution plans simulates the more efficient investment expected under the former type of plan.
2. Defined contribution benefits are assumed to be paid on the same basis as the defined benefit plan.

Appendix 3

Results of Survey on Post-Retirement Indexation

The results are based on an informal survey of Mercer consultants in regard to plans that provide automatic and/or ad hoc indexation. The survey did not indicate the percentage of all plans that provide some form of indexation.

Total number of plans included in survey: 100

1. 68 per cent of plans provide indexation on an ad hoc basis.
2. Indexation formula:
 - 94 per cent of plans use a CPI-related formula
 - number of plans with a CPI-related formula subject to a minimum or maximum:

	Ad hoc	Automatic	Total
Minimum	5	2	7
Maximum	7	19	26

- Proportion of inflation protection covered:

% of CPI	Number (%) of plans				
	Ad hoc		Automatic		Total
50% ¹	36	(53%)	5	(16%)	41
51% - 60%	6	(9%)	1	(3%)	7
61% - 70%	6	(9%)	0	(0%)	6
71% - 80%	3	(4%)	10	(31%)	13
100%	11	(16%)	10	(31%)	21
Cannot be determined ²	6	(9%)	6	(19%)	12
Total	68	(100%)	32	(100%)	100
Average % of CPI	63%		79%		68%
Median % of CPI	50%		80%		60%

Notes:

1. All 50 per cent except one with 33 per cent (automatic).
2. Indexation formula could be a fixed percentage, a fixed dollar amount, an offset formula, etc.

3. 80 per cent of plans provide post-retirement indexation to former deferred vested members (82 per cent for ad hocs and 75 per cent for automatic).
4. Frequency of indexation:

Number (%) of plans					
	Ad hoc		Automatic		Total
1 year	30	(44%)	31	(97%)	61
2 years	9	(13%)	-	-	9
3 years	23	(34%)	1	(3%)	24
More than 3 years	5	(7%)	-	-	5
Not indicated	1	(2%)	-	-	1
Total	68	(100%)	32	(100%)	100
Average frequency	2.1 years		1 year		1.8 years

Appendix 4

Survey of Provincial Legislatures' Pension Plans

For this survey of the pension plans available to members of provincial legislatures, changes since the 1993 situation (described in the Sobeco report) are noted, and a summary of the amended provisions is provided, where applicable and available.

British Columbia

Effective 19 June 1996, there is no active pension accrual under the plan as described in the Sobeco report. However, pensions being paid and accruals before 19 June 1996 will be paid according to the terms of the plan as described in the Sobeco report.

Effective 19 June 1996, pension accrual ceased under a July 1995 amendment to the *Legislative Assembly Allowances and Pension Act* (LAAPA). At that time, it was determined that members who did not meet the vesting requirements (seven years of service or service through more than two parliaments) on that date would not receive a pension when they ceased to be members. Those who were members on June 19, 1996 and vested would receive a pension under the LAAPA when they ceased to be members, reached age 55, or their age plus service equalled 60 or more.

Under a further amendment of 28 July 1997 (Bill 51), members who were not vested as of 19 June 1996 will be eligible to receive a pension under the LAAPA once their total service (including periods after 19 June 1996) totals seven years or more than two parliaments. Bill 51 also amended the *Legislative Assembly Management Committee Act*, giving the committee the power to establish a voluntary group RRSP for members of the legislative assembly with effect from as early as 19 June 1996. A group RRSP is now being set up, but details are not yet available.

Alberta

At present there is no active participation in a pension plan or RRSP for members of Alberta's legislative assembly. Effective 14 June 1993, the *Members of the Legislative Assembly Pension Plan Act* (MLAPPA) was amended. Members who had at least five years of service and former members will receive a pension under the terms of the MLAPPA for service before 14 June 1993. According to the legislative assembly office, no substitute pension plan or RRSP is in place.

Saskatchewan

The *Members of the Legislative Assembly Superannuation Act* (MLASA) has remained largely unchanged since 1979 when the plan was converted from a defined benefit plan to a defined contribution plan (contributions 9 per cent of salary, matched by the province, with additional non-matched contributions by the member permitted). Changes to the MLASA effective in July 1995, were as follows.

- A maximum for pensions to be paid to defined benefit members who were in active service in 1995, equal to 70 per cent of the average annual indemnity, and additional allowance based on the best four years' salary were introduced.
- A special allowance for holding the office of premier was eliminated.
- For both defined benefit and defined contribution members, the MLASA was amended to allow for portability and to restrict double dipping when members are employed either in Saskatchewan or federally in a public office.

Manitoba

The *Legislative Assembly Act* was amended in December 1993 by regulation retroactive to 1 January 1992. The terms of the plan have not changed since that time.

Ontario

Ontario's *Legislative Assembly Retirement Allowances Act* (LARAA) was repealed and replaced with the *MPP Pension Act, 1996* (MPPA) on 25 April. Further amendments received royal assent on 9 December 1996. The MPPA changed the benefit formula effective 1 January 1992 to comply with the *Income Tax Act* regulations for registered plans and converted the plan to a non-contributory defined contribution plan effective 8 June 1995. For service before 8 June 1995, the plan is a defined benefit plan, and members can choose to convert their defined benefit accruals to the defined contribution plan. The conversion value and the benefits paid if the member elects to remain under the defined benefit provisions are calculated based on the plan outlined in the Sobeco report for periods of service before 1992. For periods of service between 1 January 1992 and 8 June 1995, the MPPA provides for benefits under both a registered and a supplementary plan as outlined below.

Registered Plan

Vesting remains at five years of service, and the earliest date for receipt of a pension remains age plus service equal to 55. The *Income Tax Act* minimum reduction for pensions received before age 60 is explicit in the MPPA.

Benefit accrual for pre-1992 service under the registered plan appears to mirror the provisions outlined in the Sobeco report, with the exception that the indexation and increases in the LARAA as it read on 31 December 1991 do not apply. Benefit accrual under the registered plan for service between 1 January 1992 and 8 June 1995 is based on the *Income Tax Act* regulation defined benefit accrual limit: 2 per cent of the best three years of indexed salary multiplied by years of service in this period.

The maximum for pension accrued under the registered plan is 5 per cent of the best 36 months of salary per year of pre-8 June 1995 service, to a maximum of 75 per cent of the member's best 36 months of salary.

Death benefits under the MPPA are the sum of the death benefit for pre-1992 service and the death benefit for service between 1 January 1992 and 8 June 1995. For pre-1992 service, the death benefits remains as outlined in the Sobeco report (60 per cent for the member's spouse plus 10 per cent for each of the member's children, to a

maximum of three children). For service between 1 January 1992 and 8 June 1995, the spousal death benefit is 66 per cent of the member's pension for this period, and there is no provision for a member's children unless there is no spouse at the time of the member's death.

The indexation factor for pre-1992 service remains as outlined in the Sobeco report. For post-1991 service, there is full CPI indexing.

Members continued to be required to contribute 10 per cent of salary until 8 June 1995.

Supplementary Plan

The MPPA also established a supplementary plan under which a member's pension is equal to 5 per cent of the best 36 months of service multiplied by years of service to 8 June 1995 (to a maximum of 15 years) minus the amount received under the registered plan.

Quebec

The pensions of members of the National Assembly are governed by the *Conditions of Employment and Pension Plan of the Members of the National Assembly Act*. There have not been significant changes to the act since 1992. The summary of the plan provided in the Sobeco report remains accurate.

New Brunswick

The *Members' Pension Act* took effect on 10 December 1993 and has not changed substantially since then. (In 1997 there were technical amendments that provided for division of pension benefits on marriage breakdown.)

Nova Scotia

The *Members' Retiring Allowances Act* was amended in November 1993 to change the service buy-back provisions, to introduce an early retirement pension payable at age 45 but reduced by 0.5 per cent for each month the member is under age 55 (limited to a 50 per cent reduction), and to split the pension to be received into a registered pension subject to the *Income Tax Act* and a supplementary plan.

Prince Edward Island

The pension plan for members of the Prince Edward Island legislative assembly has been amended twice since 1993. In May 1994, the *Legislative Assembly Retirement Allowances Act* (LARAA) was passed. The LARAA made changes, retroactive to 1971, to the pension plan established under the *Legislative and Executive Pensions Act*. The amendments included a reduction in members' contribution levels from 8.5 per cent to 6.5 per cent and a reduction of the indexation factor to CPI minus 2 per cent.

The benefit formula in the LARAA is 75 per cent of a member's total contributions; thus, pensions accrued between 1971 and 1994 were reduced, effective in 1994, as a result of the reduction in members' contribution levels.

A new plan is now in place, established as a result of a report by an independent commission.

Newfoundland

The *Members of the House of Assembly Pensions Act* was enacted in 1975. The only significant change since 1993 was an amendment to the 75 per cent maximum pension section, enacted in 1981, providing that it was to have prospective effect from 1981 only.

Appendix 5

International Comparisons

This appendix is based on the Sobeco report, with our corrections and additions.

	Australia	Belgium	France*	Sweden**	United Kingdom	United States
Right to pension	12 years' service or age 60 (or involuntary leave) and 8 years' service	Immediate vesting	Immediate vesting	6 years' service and age 50 (members leaving before this age receive no retirement benefits from the plan)	Immediate vesting	5 years' service
Unreduced pension	12 years' service or age 60 (or involuntary leave) and 8 years' service	8 years' service, age 55 or less than 8 years' service, from date of payment of other pension benefits	age 55 (less one year per child for women)	age 65	age 65 or age 60 if age + service = 80	age 62 or age 50 and 20 years' service or 25 years' service
Retirement before unreduced pension	Lump sum of either 2 or 3 times employee contributions (depending on circumstances)	<ul style="list-style-type: none"> • 8 years' service, after age 52, immediate pension reduced 5% per year • 8 years' service, before age 52, deferred pension at age 52 (reduced) or age 55 (unreduced) • less than 8 years' service, deferred pension payable from date of payment of other pension benefits 	<ul style="list-style-type: none"> • deferred pension at age 55 • indexed before retirement • early retirement from age 50 with reduction factor 	no pension payable; only transitional benefits	deferred pension at age 65 or greater of age 60 and age = 80 - service indexed before retirement	age 55 and 10 years' service: immediate pension reduced 5% per year before age 62 before: deferred pension at age 62

	Australia	Belgium	France*	Sweden**	United Kingdom	United States
Amount of pension	50% + 2.5% for each year of service after 8 times parliamentary allowance + 6.25% of additional salary for each year of service in a higher office	3.75% of final salary for each year of service	4.5% of final salary for each of the first 15 years of service, 2.25% thereafter	12 or more years: 11.5% up to 7.5 times base (about \$48,000), plus 65% of excess 6 to 11 years, pro-rated on service	2% of terminal pensionable salary + 3% of remuneration exceeding pensionable salary for each year of service	1.7% - high-3 salary for years of service before 20 + 1.0% - high-3 salary for years of service after 20 + pension provided by Thrift Savings Plan
Bridging benefits	—	—	—	—	—	<ul style="list-style-type: none"> • if retired with unreduced pension • approximately equal to social security • payable to age 62
Maximum pension	75% of salary	75% of final salary	84.375% of final salary	65% of high-5 salary	2/3 of terminal salary	—
Post-retirement increases	at salary growth rate	at salary growth rate	at salary growth rate	100% of CPI	100% of CPI	<ul style="list-style-type: none"> • CPI minus 1%, if CPI greater than 3% • CPI or 2%, whichever is less, if CPI less than 3% • applicable from age 62, or any age for disabled or survivor
Death benefit <ul style="list-style-type: none"> • after retirement 	83.3% spousal pension	60% spousal pension + 6% for each child	60% spousal pension + 6% for each child		62.5% spousal pension + 37.5% for each child	50% spousal pension (but member's pension reduced by 10% while both alive) + children's benefit

	Australia	Belgium	France*	Sweden**	United Kingdom	United States
Death benefit • before retirement	immediate spousal pension of 83.3% of credited pension calculated as if 8 years' service if less than 8	immediate spousal pension of 60% of credited pension calculated as if members had 8 years of service if less than 8 + 6% for each child	immediate spousal pension of 60% of credited pension		twice annual salary	as above, if member has 10 years of service (otherwise, a lump sum is payable)
Members' contributions	<ul style="list-style-type: none"> • 11.5% of parliamentary allowance before 18 years' service • 5.75% of parliamentary allowance after 18 years' service • 11.5% of additional salary before maximum pension is reached • 5.75% if additional salary after maximum pension is reached 	7.5% of salary	7.85% of salary	0%	6% of pensionable salary + 9% of additional salary	1.3% of salary + up to 10% of salary to Thrift Savings Plan (matched by government at 100% up to 5%)

* Based on Mercer interpretation of information received from the National Assembly.

** See additional information on Sweden after this table.

Sweden

In the case of Sweden, no pension is payable before age 65, but there is a *guarantee of no loss of income*, from the time of leaving Parliament to age 65.

The conditions for the guarantee are as follows:

- Benefit ceases if member returns to Parliament.
- No guarantee if term in Parliament less than three years.
- The guarantee is one year if term in Parliament was less than six years but more than three years.
- For members with more than six years' service, the time limit on the guarantee is as follows:
 - two years, if less than age 40,
 - five years, if aged 40 to 50, and
 - to age 65 if older than 50.
- The guarantee is 80% of sessional indemnity for the first year after leaving Parliament.
- 5.5% per year of service in following years: minimum 33% (six years' service), maximum 66% (12 years' service.)
- Amount paid is reduced by all other income earned.

Appendix 6

CEO-Specific Plan Provisions

The survey indicates that of the 232 plans recorded, 27 (12 per cent) were intended specifically for chief executive officers. The typical provisions of these plans, as compared to those for members of the House of Commons and deputy ministers in the federal public service, are shown in the accompanying table.

	MP plan	Federal DM plan	Survey
accrual rate	4%	2%	over 2%: 20% 2%: 56% 1.5 to 2%: 12% under 1.5%: 12%
maximum service	19 years	10 years	varies
averaging period	6 years	6 years	1 - 5 years
pensionable earnings	sessional indemnity	salary plus bonus	salary only: 45% salary plus bonus: 55%
early retirement	age 55	60, 55 and 30 years service	55-62
benefits to surviving spouse	60% joint & survivor	50% joint & survivor	joint & survivor in about 65% of cases other form of benefit in about 35% of cases
Indexation	100% CPI, delayed to age 60	100% CPI	automatic: 20% ad hoc: 10% none: 70%
employee contribution	9%	non-contributory	no contribution to basic plan, contribution capped: 80% contribution on full salary: 20%
funding	internal government bonds, includes RCA for off-side benefits	pay as you go	not funded: 50-55% RCA: 30% secured, other: 15%
basic plan	n/a	PSSA	varies, depending on sector

Appendix 7

Transitional Arrangements for the Proposed Defined Benefit Plan

Since the pension benefit under the defined benefit plan is calculated by multiplying the six-year average sessional indemnity on leaving the House by the number of years of service and by the accrual rate, a change in both the indemnity and the rate will give rise to some transitional issues for current members. There is also the question of the limit on years of service. Some of these issues are technicalities, while others are more substantive.

Option 1: 'Grandparent' Current Members

Under this option, the current rate would continue to be 4 per cent, and the notional sessional indemnity for years after 1997 would be, say, 60 per cent of the actual sessional indemnity ($\$64,400 \div \$106,000 = 60.8\%$). Pensions would continue to be limited to 75 per cent of the old-style sessional indemnity after 19 years of service (which some members have already reached).

Only members elected in the 36th (1997) and subsequent parliaments would receive pensions based on the new formula.

This is not really satisfactory, as it means running two parallel plans for many years and calculating notional old-style sessional indemnities into the future. Nor does it really address the public perception issue presented by the 4 per cent accrual rate for current members.

Option 2: Apply New Accrual Rate to All Years of Service

Applying the proposed 2.5 per cent accrual rate to all years of service is a more satisfactory solution, except for members who will be leaving the House in the next six years, when their six-year average would consist of a mixture of the 'old' and 'new' sessional indemnity. In this case the notional sessional indemnity for years before 1998 should be considered to be \$106,000, not \$64,400.

If all members switch to the new plan on this basis, a question arises about the appropriate limit on years of service, as it is recommended that the required years of service be raised from 19 (to produce a maximum of 75 per cent of the old sessional indemnity) to 28 (to produce 70 per cent of the new indemnity).

Again, several options are available.

Option A: No further accrual for members who now have 19 years' service

This produces an anomaly between members with 19 years and those still accruing a benefit at present.

Option B: Limit all members elected before the 36th parliament to 19 years' service

This eliminates the first anomaly but introduces another one between current members and those elected to the 36th and subsequent parliaments.

Option C: Allow all members of the defined benefit plan to continue to accrue pensions up to 28 years' service

This would appear to be the most equitable solution, recognizing that the grossed-up sessional indemnity is more reflective of MPs' pre-tax disposable income, as compared to the current sessional indemnity. It is therefore reasonable to allow long-service members to accrue a pension of 70 per cent of the grossed-up sessional indemnity.

It should also be noted that members would be required to recommence contributions at 5.5 per cent of the grossed-up sessional indemnity.

In addition, there would be no sudden increase in accrued pension for those who ceased accruing some time ago. The pension would increase gradually until a total of 28 years' contributory service had been reached.

We would therefore recommend that, in regard to transitional measures for current members who remain in the defined benefit plan,

- the 2.5 per cent accrual rate be applied to all years of service, subject to a 28-year limit;
- for members leaving the House during the next six years, the six-year average salary be based on the grossed-up salary for 1998 and subsequent years and a notional grossed-up salary of \$106,000 for 1997 and previous years;
- members who have ceased accruing benefits recommence accruing benefits and contribute at 5.5 per cent of grossed-up salary until a total of 28 years' contributory service has been reached; and
- a comparable grossing up of sessional indemnity (but not the extension of the accrual period) be applied to members of the Senate retiring in the next six years.

Option A : Aucune nouvelle accumulation possible pour les députés qui ont déjà atteint le cap des 19 années de service

Cette option créerait un fossé entre les députés qui ont 19 ans de service et ceux qui continuent d'accumuler des prestations.

Option B : Limiter à 19 le nombre d'années de service maximal pour les députés élus avant la 36^e législature

Cette option corrige l'anomalie précitée, mais en fait apparaître une nouvelle opposant cette fois les députés qui adhèrent actuellement au régime et les députés de la 36^e législature et des suivantes.

Option C : Prévoir pour tous les députés adhérant au régime à prestations déterminées une période de cotisation maximale de 28 années

Cette formule semble la plus équitable, l'indemnité parlementaire majorée correspondant d'avantage au revenu disponible avant impôts des députés que l'indemnité actuelle. Il serait donc raisonnable de permettre aux députés qui possèdent de longs états de service de se constituer une pension équivalant à 70 p. 100 de l'indemnité majorée.

Les députés seraient également appelés à recommencer à verser des cotisations, fixées cette fois à 5,5 p. 100 de l'indemnité majorée.

Par ailleurs, il n'y aurait aucune hausse de la rente établie dans le cas des députés qui ont cessé depuis un certain temps déjà d'accumuler des droits. La pension augmenterait graduellement jusqu'à la 28^e année de service inclusivement. Nos recommandations concernant les mesures transitoires à prendre à l'égard des députés qui continuent d'adhérer au régime à prestations déterminées sont les suivantes :

- que le taux d'accumulation des prestations soit fixé à 2,5 p. 100 pour tous les députés, quels que soient leurs états de service, pendant une période maximale de 28 ans;
- que dans le cas des députés qui quitteront la Chambre d'ici six ans, la moyenne des six meilleures années soit calculée en fonction du salaire majoré à compter de 1998, et d'un salaire nominal majoré de 106 000 \$ pour 1997 et les années antérieures;
- que les députés qui ont cessé d'accumuler des prestations recommencent à le faire et versent des cotisations fixées à 5,5 p. 100 du salaire majoré jusqu'à ce qu'ils aient franchi le seuil des 28 années de service;
- que les sénateurs qui prendront leur retraite au cours des six prochaines années bénéficient aussi d'une majoration de leur indemnité parlementaire (mais non de l'extension de la période d'accumulation).

Annexe 7

Dispositions transitoires en vertu du régime à prestations déterminées proposé

Du fait que la prestation versée en vertu de ce régime est calculée en multipliant la somme moyenne versée durant les six dernières années à titre d'indemnité parlementaire par le nombre d'années de service et le taux d'accumulation, tout changement apporté relativement à ce dernier de même qu'à l'indemnité parlementaire nécessitera l'adoption de certaines dispositions transitoires concernant les députés déjà en poste. Entre également en ligne de compte le nombre limite d'années de service. Exception faite des points de détail, la question comporte certains aspects complexes.

Option 1 : Maintien des droits pour les députés possédant de longs états de service

Si cette option était retenue, le taux d'accumulation resterait fixé à 4 p. 100 et l'indemnité parlementaire nominale pourrait représenter pendant des années encore 60 p. 100 du montant réel ($64\,400 \$ \div 106\,000 \$ = 60,8$ p. 100). Après 19 années de service, seul que certains députés ont déjà atteint, les pensions seraient toujours limitées à 75 p. 100 de l'indemnité versée en vertu de l'ancien régime. Seuls les députés élus à la 36^e législature (1997) et par la suite toucheraient une pension calculée suivant la nouvelle formule. Cette option n'est pas vraiment satisfaisante, car elle suppose l'existence de deux régimes parallèles pendant plusieurs années ainsi que l'obligation de calculer durant une certaine période encore le montant nominal versé selon l'ancien régime à titre d'indemnité parlementaire. Elle ne tient pas compte non plus de ce que le public pense d'un taux d'accumulation de 4 p. 100.

Option 2 : Application du nouveau taux d'accumulation quel que soit le nombre d'années de service

L'application du taux proposé de 2,5 p. 100 à tous les députés, quels que soient leurs états de service, constitue une solution plus acceptable, sauf en ce qui a trait aux députés qui quitteront la Chambre au cours des six prochaines années. Dans leur cas, la moyenne des six meilleures années reposerait à la fois sur l'indemnité parlementaire versée sous l'ancien régime et sur celle prévue par le nouveau. L'indemnité nominale pour les années antérieures à 1998 devrait être évaluée à 106 000 \$ plutôt qu'à 64 400 \$. Si tous les députés devaient décider pour cette raison d'adhérer au nouveau régime, il conviendrait de s'interroger sur le nombre maximal d'années de service à prescrire, étant donné la recommandation visant à faire passer ce nombre de 19 (pour un maximum de 75 p. 100 de l'ancienne indemnité) à 28 (pour un maximum de 70 p. 100 de la nouvelle indemnité). Ici encore, diverses possibilités sont à envisager.

Annexe 6

Dispositions des régimes propres aux PDC

Selon l'enquête, 27 des 232 régimes étudiés (12 %) s'adressaient spécifiquement aux présidents-directeurs généraux. Les dispositions types de ces régimes, comparativement à ceux des députés et des sous-ministres de la fonction publique, sont résumées dans le tableau ci-dessous.

Régime des parlementaires	Régime des SM fédéraux	Enquête
Taux d'accumulation	4 %	2 %
		plus de 2 % : 20 % 2 % : 56 % 1,5 à 2 % : 12 % moins de 1,5 % : 12 %
Service maximum	19 ans	10 ans
		varie
Période moyenne	6 ans	6 ans
		1 à 5 ans
Gains ouvrant droit à pension	indemnité parlementaire	salaire plus primes
		salaire seulement : 45 % salaire plus primes : 55 %
Retraite anticipée	55 ans	60, 55 et 30 années de service
		55 à 62 ans
Prestations au conjoint survivant	60 % de prestations réversibles	50 % de prestations réversibles
		prestations réversibles dans environ 65 % des cas autre forme de prestations dans environ 35 % des cas
Indexation	100 % de l'IPC, différée jusqu'à 60 ans	100 % de l'IPC
		automatique : 20 % ponctuelle : 10 % aucune : 70 %
Cotisations de l'employé	9 %	non contributif
		pas de cotisation au régime de base, cotisation plafonnée : 80 % cotisation sur la totalité du salaire : 20 %
Financement	obligation du gouvernement, inclut une CR pour les prestations irrégulières	financement au fur et à mesure
		pas de financement : 50 à 55 % CR : 30 % garanti, autre : 15 %
Régime de base	nd	CPRFP
		varie d'un secteur à l'autre

Suède

Dans le cas de la Suède, aucune pension n'est versée avant 65 ans, mais les parlementaires touchent une indemnité jusqu'à la, qui leur garantit qu'ils ne perdent pas de revenu.

Les conditions d'obtention de cette indemnité sont les suivantes :

- les prestations cessent dès que le parlementaire est réélu;
- il n'y a aucune indemnité si le député siège moins de trois ans;
- l'indemnité est d'une année quand le député a siégé entre trois et six ans;
- pour les députés comptant plus de six années de service, la durée de l'indemnité est calculée comme suit :
 - deux années si le député a moins de 40 ans;
 - cinq années si le député a entre 40 et 50 ans;
 - jusqu'à 65 ans si le député a plus de 50 ans.
- l'indemnité représente 80 p. 100 de l'indemnité parlementaire pour la première année après que le député a quitté du parlement;
- elle équivaut à 5,5 p. 100 par année de service pour les années suivantes : minimum de 33 p. 100 (6 années de service), maximum de 66 p. 100 (12 années de service);
- le montant versé est réduit proportionnellement aux autres revenus perçus.

	Australie	Belgique	France*	Suède**	Royaume-Uni	États-Unis
Prestations de décès après retraite	83,3 % de la pension de conjoint	60 % de la pension de conjoint + 6 % pour chaque enfant	60 % de la pension de conjoint + 6 % pour chaque enfant		62,5 % de la pension de conjoint + 37,5 % pour chaque enfant	50 % de la pension de conjoint (mais la pension de député est réduite de 10 %, quand les deux sont en vie) + prestations pour enfant
Prestations de décès avant retraite	versement immédiat de la pension de conjoint de 83,3 % de la retraite créditée calculée comme s'il y avait 8 années de service, même s'il y en a moins	versement immédiat de la pension de conjoint de 60 % de la retraite créditée calculée comme s'il y avait 8 années de service, même s'il y en a moins + 6 % pour chaque enfant	versement immédiat de la pension de conjoint de 60 % de la retraite créditée		deux fois le salaire annuel	comme ci-dessus si le député compte 10 années de service (sinon, versement d'une somme forfaitaire)
Cotisations des députés	11,5 % de l'indemnité parlementaire avant 18 années de service 5,75 % de l'indemnité parlementaire après 18 années de service 11,5 % du salaire supplémentaire avant que la pension maximal soit atteinte 5,75 % du salaire supplémentaire une fois que la pension maximale est atteinte	7,5 % du salaire	7,85 % du salaire	0%	6 % du salaire ouvrant droit à pension + 9 % du salaire supplémentaire	1,3 % du salaire + jusqu'à 10 % du salaire au titre du Régime d'épargne-retraite (avec contrepartie du gouvernement à 100% jusqu'à concurrence de 5%)

* Données fondées sur l'interprétation de la firme Mercer des renseignements reçus de l'Assemblée nationale.

** Voir les renseignements supplémentaires sur la Suède, ci-après.

	Australie	Belgique	France*	Suède**	Royaume-Uni	États-Unis
Montant de la pension	50 % + 2,5 % pour chaque année de service après 8 ans, multipliés par l'indemnité parlementaire + 6,25 % du salaire additionnel par année de service dans une fonction supérieure	3,75 % du salaire final pour chaque année de service	4,5 % du salaire final pour chacune des 15 premières années de service, 2,25 % par la suite	12 années ou plus : 11,5 % jusqu'à 7,5 fois la base (environ 48 000 \$), plus 65 % du supplément 6 à 11 années, calculée au prorata du nombre d'années de service	2 % du dernier salaire ouvrant droit à pension + 3 % de la rémunération en plus du salaire ouvrant droit à pension par année de service	1,7 % du salaire des 3 meilleures années pour les 20 premières années de service + 1 % du salaire des 3 meilleures années pour les années de service après 20 ans + pension fournie par le Régime d'épargne-retraite
Prestations de rattachement	—	—	—	—	—	<ul style="list-style-type: none"> • si pension non réduite à la retraite • somme approximativement égale au montant de la sécurité sociale • payable à 62 ans
Pension maximale	75 % du salaire	75 % du salaire en fin de carrière	84,375 % du salaire en fin de carrière	65 % du salaire des 5 meilleures années 100 % de l'IPC	2/3 du salaire en fin de carrière 100 % de l'IPC	—
Augmentations pendant la retraite	au taux d'augmentation salariale	au taux d'augmentation salariale	au taux d'augmentation salariale	au taux d'augmentation salariale	100 % de l'IPC	<ul style="list-style-type: none"> • IPC moins 1 % si celui-ci est supérieur à 3 % • IPC ou 2 %, selon le moindre des deux, si l'IPC est inférieur à 3 % • applicable à partir de 62 ans ou à n'importe quel âge pour un handicapé ou un survivant

Annexe 5

Comparaison avec les régimes étrangers

La présente annexe est fondée sur le rapport Sobeco, avec nos ajouts et nos corrections.

	Australie	Belgique	France*	Suède**	Royaume-Uni	États-Unis
Droit à pension	12 années de service ou 60 ans (ou départ involontaire) et 8 années de service	Droits acquis immédiatement	Droits acquis immédiatement	6 années de service et 50 ans (les dépués partant avant cet âge ne reçoivent pas de prestations de retraite du régime)	Droits acquis immédiatement	5 années de service
Pension non réduite	12 années de service ou 60 ans (ou départ involontaire) et 8 années de service	8 années de service et 55 ans ou, si moins de 8 années de service, à partir de la date de perception des autres prestations de retraite	55 ans (moins une année par enfant pour les femmes)	65 ans	65 ans ou 60 ans si l'âge + le nombre d'années de service = 80	62 ans ou 50 ans et 20 ou 25 années de service
Retraite avant l'âge de pension non réduite	Somme forfaitaire égale à deux ou trois fois les cotisations de l'employé (selon les circonstances)	<ul style="list-style-type: none"> • 8 années de service après 52 ans, perception immédiate de la pension réduite de 5 p. 100 par année • 8 années de service avant 52 ans, pension différée à 52 ans (réduite) ou à 55 ans (non réduite) • moins de 8 années de service, pension différée payable à partir de la date de perception des autres prestations de retraite 	<ul style="list-style-type: none"> • pension différée à 55 ans • indexée avant la retraite • retraite anticipée à 50 ans avec facteur de réduction 	<ul style="list-style-type: none"> pas de pension payable, seulement des prestations de transition 	<ul style="list-style-type: none"> pension différée à 65 ans ou après 60 ans si l'âge + le nombre d'années de service = 80 indexée avant la retraite 	<ul style="list-style-type: none"> 55 ans et 10 années de service ; pension perçue immédiatement réduite de 5 p. 100 par année avant 62 ans avant : pension différée à 62 ans

Nouveau-Brunswick

La Loi sur la pension des députés est entrée en vigueur le 10 décembre 1993 et elle n'a presque pas changé depuis. (En 1997, on y a apporté des modifications techniques pour permettre la répartition des prestations des pensions lors de la rupture du mariage.)

Nouvelle-Écosse

La Loi sur les allocations de retraite des députés (*Members' Retiring Allowances Act*) a été modifiée en novembre 1993 pour changer les dispositions de rachat des années de service antérieures, introduire une pension de retraite anticipée payable à 45 ans mais réduite de 0,5 p. 100 par mois jusqu'à 55 ans (réduction maximale de 50 p. 100), et diviser la pension à percevoir en une pension agréée, soumise aux dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, et un régime complètementaire.

Île-du-Prince-Édouard

Le régime de retraite des députés de l'Île-du-Prince-Édouard a été modifié deux fois depuis 1993. La Loi sur les allocations de retraite de l'Assemblée législative (*Legislative Assembly Retirement Allowances Act* — LARAA) a été adoptée en mai 1994. La LARAA a modifié rétroactivement à 1971 le régime de retraite instauré en vertu de la Loi sur le régime de retraite des membres de l'Assemblée législative et des cadres supérieurs (*Legislative and Executive Pensions Act*). Les modifications prévoyaient notamment une réduction du niveau de cotisation des députés de 8,5 p. 100 à 6,5 p. 100, et une diminution de 2 p. 100 du facteur d'indexation sur l'IPC. En vertu de la LARAA, un député a droit à des prestations équivalant à 75 p. 100 de ses cotisations totales; ainsi, les retraites accumulées entre 1971 et 1994 ont été réduites à compter de 1994 à la suite d'une diminution des niveaux de cotisation des députés.

Un nouveau régime a été établi à la suite d'un rapport déposé par une commission indépendante.

Terre-Neuve

La Loi sur le régime de retraite des députés de l'Assemblée législative (*Members of the House Assembly Pension's Act*) a été adoptée en 1975. Le seul changement important qui y a été apporté depuis 1993 a consisté à modifier l'article déterminant la retraite maximale à 75 p. 100, adopté en 1981, n'ayant effet qu'à compter de 1981.

Régime de pension âgée

La période d'acquisition des droits aux prestations est toujours de cinq ans de service et l'âge auquel un député commence à percevoir sa retraite correspond toujours à la formule suivante : nombre d'années de service + âge = 55. En outre, la LRRD reprend les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* relativement à la réduction minimale imposée sur les retraites perçues avant 60 ans.

L'accumulation des prestations pour les années de service antérieures à 1992 en vertu du RPA semble conforme à ce que décrit le rapport Sobeco, si ce n'est que l'indexation et les augmentations prévues dans la LARDA, en date du 31 décembre 1991, ne s'appliquent pas. L'accumulation des prestations dans le RPA pour les années de service accumulées entre le 1^{er} janvier 1992 et le 8 juin 1995 est fondée sur la limite d'accumulation des prestations déterminées, énoncée dans le règlement découlant de la *Loi de l'impôt sur le revenu* : 2 p. 100 des trois meilleures années du salaire indexé, multipliées par le nombre d'années de service pour la période correspondante.

Le maximum pour la retraite accumulée en vertu du RPA est de 5 p. 100 des 36 meilleurs mois de salaire annuel, pour les années de service précédant le 8 juin 1995, jusqu'à un maximum de 75 p. 100 des 36 meilleurs mois de salaire du député. En vertu de la LRRD, les prestations de décès correspondent à la somme des prestations de décès pour les années de service avant 1992 et des prestations de décès pour les années de service entre le 1^{er} janvier 1992 et le 8 juin 1995. Pour les années précédant 1992, les prestations sont telles que décrites dans le rapport Sobeco (60 p. 100 pour le conjoint du député, plus 10 p. 100 par enfant, jusqu'à un maximum de trois enfants). Pour les années de service entre le 1^{er} janvier 1992 et le 8 juin 1995, les prestations de décès du conjoint s'établissent à 66 p. 100 de la pension du député pour cette période, et rien n'est versé dans le cas des enfants, sauf s'il n'y a pas de conjoint au moment du décès du député.

Le facteur d'indexation pour les années de service avant 1992 correspond à ce qui est décrit dans le rapport Sobeco. Pour les années de service suivant 1991, l'indexation sur l'IPC est complète. Les députés ont dû continuer de verser 10 p. 100 de leur salaire jusqu'au 8 juin 1995.

Régime complémentaire

La LRRD établit également un régime complémentaire en vertu duquel la pension des députés est égale à 5 p. 100 des 36 meilleurs mois de salaire, multipliés par le nombre d'années de service accumulées jusqu'au 8 juin 1995 (jusqu'à un maximum de 15 ans), moins le montant reçu en vertu d'un RPA.

Québec

Les pensions des membres de l'Assemblée nationale sont régies par la *Loi sur les conditions de travail et le régime de pension des membres de l'Assemblée nationale*. Celle-ci n'a fait l'objet d'aucun changement important depuis 1992. Le sommaire du régime fourni dans le rapport Sobeco demeure valable.

Saskatchewan

La Loi sur la pension de retraite des députés de l'Assemblée législative (*Members of the Legislative Assembly Superannuation Act* — MLASA) n'a quasiment pas été modifiée depuis 1979, date à laquelle le régime est passé d'un régime à prestations déterminées à un régime à cotisations déterminées (cotisations de 9 p. 100 du salaire à partit avec la province, les députés pouvant verser des cotisations supplémentaires sans cotisations de contrepartie). Voici les changements apportés à la MLASA en juillet 1995.

- La pension maximale à verser aux députés qui ont adhéré au régime à prestations déterminées et qui siégeaient en 1995 est égale à 70 p. 100 de l'indemnité annuelle moyenne, majorée d'une indemnité supplémentaire calculée sur les quatre meilleures années de salaire.
- L'allocation spéciale rattachée à la fonction de premier ministre a été supprimée.
- La MLASA a été modifiée en vue de permettre aux cotisants au régime à prestations déterminées et au régime à cotisations déterminées de transférer leur retraite, et d'interdire le cumul de pension et de traitement dans le cas des députés occupant des charges publiques, en Saskatchewan ou au niveau fédéral.

Manitoba

La Loi sur l'Assemblée législative a été modifiée en décembre 1993 par voie de règlement avec rétroactivité au 1^{er} janvier 1992. Le régime n'a pas été modifié depuis.

Ontario

La Loi sur les allocations de retraite des députés à l'Assemblée législative (LARDAL) a été abrogée et remplacée le 25 avril 1996 par la Loi sur le régime de retraite des députés (LRD). D'autres amendements ont reçu la sanction royale le 9 décembre 1996. La LRD a modifié la formule de calcul des prestations à compter du 1^{er} janvier 1992 pour la rendre conforme aux dispositions des règlements sur les régimes de pension agréés, découlant de la Loi de l'impôt sur le revenu, et a converti le régime en un régime à cotisations déterminées non contributif à compter du 8 juin 1995. Pour les années de service accumulées avant le 8 juin 1995, le régime est à prestations déterminées et les députés peuvent choisir de transférer les montants qu'ils y ont accumulés dans le nouveau régime à cotisations déterminées. La valeur de conversion et les prestations versées aux députés découlant de demeurer sous le régime Sobeco pour les périodes de service antérieures à 1992. Pour les années de service accumulées entre le 1^{er} janvier 1992 et le 8 juin 1995, la LRD prévoit que les prestations seront versées en vertu d'un régime de pension agréé et d'un régime complémentaire décrits ci-dessous.

Annexe 4

Enquête sur les régimes de retraite des assemblées législatives provinciales

Dans cette analyse des régimes de retraite offerts aux députés provinciaux, nous avons relevé les changements survenus depuis 1993 (situation décrite dans le rapport Sobeco) et dressé un résumé des éventuelles dispositions modifiées qui nous ont été communiquées.

Colombie-Britannique

Depuis de 19 juin 1996, il n'y plus d'accumulation des cotisations dans le régime décrit dans le rapport Sobeco. Cependant, les retraites payées et l'accumulation des cotisations avant le 19 juin 1996 seront acquittées conformément aux conditions du régime décrites dans le rapport Sobeco.

Depuis le 19 juin 1996, les retraites ne sont plus accumulées, en vertu d'une modification apportée à la Loi sur les allocations et sur le régime de retraite de l'Assemblée législative (*Legislative Assembly Allowances and Pensions Act* — LAAPA) en juillet 1995. On a établi à l'époque que les députés ne remplissant pas à cette date les conditions d'acquisition des droits aux prestations (sept années de service ou service pendant plus de deux législatures) ne recevraient pas de retraite au moment de leur départ de l'Assemblée. Les députés en fonction au 19 juin 1996 et ayant acquis leurs droits aux prestations recevraient une pension en vertu de la LAAPA au moment de leur départ de l'Assemblée ou à 55 ans, ou à un âge obtenu par la formule suivante : nombre d'années de service + âge = 60 minimum.

En vertu d'un autre amendement en date du 28 juillet 1997 (projet de loi 51), les députés qui n'avaient pas acquis leurs droits aux prestations le 19 juin 1996 pourront prétendre à une retraite en vertu de la LAAPA lorsqu'ils auront accumulé sept années de service (en tenant compte des années postérieures au 19 juin 1996) ou servi pendant plus de deux législatures. Le projet de loi 51 a également modifié la Loi sur la Commission de régie de l'Assemblée législative (*Legislative Assembly Management Committee Act*) pour donner à la Commission le pouvoir d'instaurer un REER collectif volontaire pour les députés, prenant effet dès le 19 juin 1996. C'est chose faite, mais nous ne disposons pas encore de détails à cet égard.

Alberta

Il n'existe actuellement aucun régime de retraite ou REER offert aux députés de l'Assemblée législative albertaine. La Loi sur le régime de retraite des membres de l'Assemblée législative (*Members of the Legislative Assembly Pension Plan Act* — MLAPPA) a été modifiée le 14 juin 1993. Les députés qui comptaient au moins cinq années de service ainsi que les anciens députés recevront une pension en vertu de la MLAPPA pour services rendus jusqu'au 14 juin 1993. Selon le Bureau de l'Assemblée législative, il n'existe actuellement ni régime de retraite de substitution, ni REER.

Annexe 3

Résultats de l'enquête sur l'indexation pendant la retraite

Les résultats ci-après sont fondés sur une enquête officielle effectuée par la firme d'experts-consults Mercer au sujet des régimes offrant une indexation automatique ou une indexation ponctuelle ou les deux. L'enquête en question n'indique pas le pourcentage de régimes offrant une forme ou une autre d'indexation.

Nombre de régimes inclus dans l'enquête : 100

- 1. 68 p. 100 des régimes offrent une indexation ponctuelle.
- 2. Formule d'indexation :

- 94 p. 100 des régimes appliquent une formule fondée sur l'IPC
- un certain nombre de régimes ayant une formule fondée sur l'IPC sont sujets à un minimum ou à un maximum

Indexation	Ponctuelle	Automatique	Total
Minimum	5	2	7
Maximum	7	19	26

- Proportion de protection contre l'inflation :

Pourcentage IPC		Nombre de régimes (%)	
		Ponctuelle	Automatique
		Total	Total
50 % ¹	36	(53 %)	5
51 % - 60 %	6	(9 %)	1
61 % - 70 %	6	(9 %)	0
71 % - 80 %	3	(4 %)	10
100 %	11	(16 %)	10
Ne peut être établi ²	6	(9 %)	6
Total	68	(100 %)	32
Pourcentage moyen de l'IPC	63 %		79 %
Pourcentage médian de l'IPC	50 %		80 %
			60 %

Notes :

- 1. Tous les régimes sont à 50 p. 100, sauf un à 33 p. 100 (indexation automatique).
- 2. 80 p. 100 des régimes offrent une indexation pendant la retraite aux anciens cotisants une formule compensatoire, etc.
- La formule d'indexation pourrait correspondre à un pourcentage fixe, à une somme fixe, à ayant eu un droit d'acquisition différé (82 p. 100 dans le cas des indexations ponctuelles et 75 p. 100 dans celui des indexations automatiques).

Ratio de remplacement du revenu

Les tableaux suivants montrent le ratio de remplacement du revenu, autrement dit, le montant de retraite que perçoit le cotisant au moment de son départ, exprimé en pourcentage du salaire moyen.

Député	Nombre d'années de service	Régime actuel à prestations déterminées (fondé sur l'indemnité parlementaire)	Régime proposé (fondé sur le salaire majoré)	Régime à cotisations déterminées (fondé sur le salaire majoré)
A	19	75 %	46,9 %	23,6 %
B	10	40 %	25,0 %	9,8 %
C	15	60 %	37,5 %	12,9 %
D	30	75 %	70,0 %	32,9 %

Hypothèses actuarielles

Taux d'intérêt :

- Régime à prestations déterminées : 7 %
- Régime à cotisations déterminées : 6,5 %

Inflation : 3 %

Futures augmentations de salaire : 3 %

Mortalité après la retraite : GAM83 (standard pour l'industrie)

Composition de la famille : Marié, conjointe 3 ans plus jeune

Notes :

1. L'écart entre les taux d'intérêt pour le régime à prestations déterminées et le régime à cotisations déterminées simule l'investissement plus rentable que devrait donner le premier type de régime.
2. On suppose que les prestations se rattachant à un régime à cotisations déterminées sont payées sur la même base que dans le cas du régime à prestations déterminées.

Annexe 2

Comparaison entre les prestations et les coûts : régimes à prestations déterminées et régimes à cotisations déterminées

Le tableau ci-dessous dresse la comparaison entre les prestations à l'âge de la retraite et les coûts actuariels pour des cotisants types au régime actuel et le régime proposé à la retraite. Dès lors, ces données sont beaucoup plus comparables à celles du rapport Sobeco qu'à celles contenues dans le rapport actuariel. Le régime à cotisations déterminées serait entièrement offert dans le cadre d'un régime de pension agréé. Le traitement convention de retraite des prestations « irrégulières » donne lieu à une augmentation du coût total d'environ 50 p. 100. Par conséquent, le député C, par exemple, qui représente un député moyen, serait, d'après les données du rapport actuariel, à l'origine d'une augmentation de coût d'environ 54 p. 100 dans le cadre du régime actuel à prestations déterminées.

Il faut remarquer que le régime proposé à prestations déterminées est le même que le régime actuel, en dehors du fait que le taux d'accumulation est fixé à 2,5 p. 100 du salaire majoré, jusqu'à concurrence de 70 p. 100. Le régime proposé prévoit une cotisation de 5,5 p. 100 pour les adhérents, à laquelle s'ajoute une cotisation égale versée par le gouvernement. La cotisation est calculée à partir du salaire majoré.

Données				
Député	Âge à l'élection	Âge au départ	Service	Sexe
A	30	49	19	H
B	40	50	10	F
C	45	60	15	H
D	30	60	30	H

Résultats									
Député	Actuel régime à prestations déterminées				Régime proposé à prestations déterminées				Régime à cotisations déterminées
	Retraite en \$ 1997	Coût total employeur	Coût employé	Coût	Retraite en \$ 1997	Coût total employeur	Coût employé	Coût	

A	44 919	27,6 %	18,6 %	9,0 %	46 209	17,2 %	11,7 %	5,5 %	25 055	11,0 %	5,5 %	5,5 %
B	23 957	36,6 %	27,6 %	9,0 %	24 645	22,9 %	17,4 %	5,5 %	10 336	11,0 %	5,5 %	5,5 %
C	35 935	42,1 %	33,1 %	9,0 %	36 967	26,7 %	20,8 %	5,5 %	13 702	11,0 %	5,5 %	5,5 %
D	44 919	18,8 %	12,0 %	6,8 %	69 006	17,5 %	12,2 %	5,3 %	34 865	10,4 %	5,2 %	5,2 %

Note : Les coûts sont exprimés en pourcentage du salaire perçu par le député durant toute sa carrière.

Âge minimum de début des

versements :

Années ouvrant droit à

pension :

6 ans de service (autrefois, remboursement des cotisations)

Notes :

- Le compte de l'allocation de retraite de parlementaires (ARP) est destiné aux prestations qui sont conformes aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il fonctionne comme un fonds enregistré de retraite (autrement dit, les revenus de placement ne sont pas imposés).
- La convention de retraite est destinée aux prestations qui, au contraire, ne sont pas conformes à la loi. Les cotisations et les revenus de placement sont assujettis à une taxe d'accise remboursable de 50 p. 100.
- Les coûts actuariels sont extraits du rapport actuariel du 31 mars 1995 établi pour le régime de retraite des parlementaires. Les données présentées ici sont celles de l'année 1997, première année complète depuis la mise en œuvre des prestations révisées. Elles ne tiennent pas compte des réductions possibles dues à un excédent dans le compte.
- Comme nous l'avons fait remarquer, les députés élus lors de la 35^e législature avaient la possibilité de se retirer du régime.
- Les pensions des retraités réintégrant la Chambre des communes ou étant nommés au Sénat sont suspendues.
- Les retraités percevant une rémunération supérieure à 5 000 \$ par an en tant qu'employés fédéraux ou dans le cadre d'un contrat conclu avec le gouvernement fédéral voient leur pension réduite d'un montant équivalent.
- Les cotisations à un régime enregistré ne peuvent continuer de s'accumuler quand l'âge a été porté à 71 ans, ce dont nous avons tenu compte ci-dessus. On peut supposer que cette modification sera effectuée dans le cadre de l'ARP mais cela sera sans conséquence sur les coûts totaux.
- Les cotisations des députés passent à 1 p. 100 une fois que la prestation totale de 75 p. 100 est accumulée.

Annexe 1

Sommaire des prestations et des coûts

Années de service à compter du 13 juillet 1996

Taux d'accumulation des prestations	Allocation de retraite des parlementaires	Convention de retraite	Total
Prestations versées entre 55 et 60 ans	0	4%	4 %
Prestations versées à partir de 60 ans	2 %	2%	4 %
Prestations accumulées après 71 ans	0	4 %	4 %
Accumulation maximale			75 %
Coûts du député	4 %	5%	9 %
• moins de 71 ans, maximum inférieur à celui prévu dans la Loi de l'impôt sur le revenu			
• autres situations	0	9 %	9 %
Coûts des prestations	12,3 %	39,5%	51,8 %
Coût normal total	3,9 %	5,2 %	9,1 %
Portion du député	8,4 %	34,3%	42,7 %
Portion du gouvernement			

Dispositions du régime

Période moyenne : six meilleures années de revenus consécutives

Prestations de survivant :

- Conjoint
- Enfants admissibles

Indexation :

60 p. 100 de la pension du député
10 p. 100 de la pension du député s'il y a un conjoint
survivant, 20 p. 100 autrement (maximum de 30 p. 100
et de 80 p. 100 respectivement)
Indexation sur l'ICP, différée jusqu'à 60 ans, après quoi
la pension augmente pour refléter les augmentations
cumulatives depuis le départ de la Chambre (pas de
retard pour les survivants ou les retraités handicapés)

Avantages sociaux

- Le régime d'avantages sociaux des députés est conforme à celui des groupes utilisés pour la comparaison, voire légèrement plus généreux.
- Le régime ne suit pas les tendances actuelles observées dans le secteur privé. Cela peut expliquer en partie le mécontentement des députés.
- Il conviendrait de revoir et de moderniser le régime d'avantages sociaux, en même temps que celui des cadres supérieurs de la fonction publique.
- Les dispositions relatives aux congés de maladie (et leur communication aux députés) devraient être revues.
- Il faudrait produire à l'intention des députés des documents plus faciles à consulter sur leur régime d'avantages sociaux.

- Cependant, plusieurs régimes des députés provinciaux ont été carrément annulés ou remplacés par des régimes à cotisations déterminées.
- Nous ne recommandons pas de remplacer le régime de retraite actuel par un régime à cotisations déterminées ou par d'autres arrangements (par exemple, transformation en salaire).
- L'indemnité de dépenses devrait être incluse dans le salaire ouvrant droit à pension et être imposable. L'élément de retraite et les taux de cotisation des députés devraient être ramenés à 2,5 p. 100 et 5,5 p. 100 respectivement, pour une durée maximale de cotisation de 28 ans.
- Le régime actuel (modifié selon les lignes décrites dans ce rapport) devrait être maintenu pour les personnes désirant continuer à y participer.
- On devrait conserver l'actuelle formule d'indexation.
- L'indemnité de cessation d'emploi devrait être distincte du régime de retraite et être payable à tous les députés quittant la Chambre et n'ayant pas le droit de toucher immédiatement une pension de retraite.
- Il faudrait offrir la possibilité d'un retrait définitif du régime aux députés estimant que celui-ci est très généreux et qui ne se sentent pas à l'aise de cotiser à un régime nettement plus intéressant que ceux dont jouissent la plupart de leurs électeurs.
- Si le retrait du régime est permis, il faudrait prévoir une forme d'indemnisation partielle en mettant sur pied un régime de retraite à cotisations déterminées, auquel les députés pourraient adhérer.
- Les députés désirant se retirer du régime pourraient adhérer au régime régulier, auquel cas leurs prestations pour services antérieurs leur seraient garanties moyennant versement complet ou partiel des cotisations d'employé.
- Si les députés qui se sont retirés du régime désirent continuer d'adhérer au régime de substitution, on ne devrait pas leur permettre de racheter les années antérieures.
- Toute indemnisation forfaitaire versée à ces députés ne devrait pas faire l'objet d'un traitement préférentiel sur le plan de l'impôt sur le revenu.
- Les députés cotisant au régime régulier et désirant s'en retirer devraient maintenir la formule à prestations déterminées pour toutes leurs années de service antérieures à leur retrait ou, s'ils comptent moins de six années de service, ils pourraient adhérer au régime de substitution, rétroactivement à la date de leur élection.
- Les salaires et allocations des sénateurs, et donc les taux de cotisation et les prestations de retraite accumulées, devraient être modifiées de la même façon que ce qui est proposé pour les députés; autrement dit, un élément de retraite de 2,3 p. 100 par an et un taux de cotisation de 5,5 p. 100, jusqu'à un maximum de 25 ans.

Et si un député n'a pas droit à l'invalidité de longue durée, pendant combien de temps les prestations de congé de maladie lui seront-elles versées? Le manuel ne le précise pas.

Disons, pour résumer, que les congés de maladie sont un important avantage pour les membres (avantage qui pourrait aussi être coûteux) et qu'il conviendrait de formuler et de diffuser correctement une politique sur les congés de maladie (droits et procédures), notamment quant au lien avec l'invalidité de longue durée.

Propositions

Tout comme dans le cas des retraites, nous n'avons pu entreprendre d'analyse approfondie des besoins des parlementaires. Cependant, après examen des tendances notées dans le cas de groupes d'employés comparables aux députés, nous recommandons d'envisager l'adoption d'un programme d'avantages sociaux plus souple et conférant une plus grande latitude aux députés, qui pourraient ainsi choisir les avantages répondant le mieux à leur situation personnelle et familiale. On ne pourrait cependant envisager d'adopter ce genre de régime que si l'on apportait en même temps les mêmes changements au programme des fonctionnaires. Encore une fois, il faut veiller à ce que ces modifications soient réalisées dans la limite de l'enveloppe financière consacrée aux avantages sociaux des députés.

Nous suggérons en outre que les dispositions relatives aux congés de maladie soient précisées et fassent l'objet d'une documentation appropriée pour que l'application de ces dispositions soit cohérente avec le régime d'invalidité de longue durée, soit comparable aux régimes de groupes similaires et tienne compte de la situation particulière des députés (par exemple, le risque de ne pas être réélu pendant une période d'invalidité).

Enfin, il faut envisager de diffuser des informations plus facilement compréhensibles sur ces programmes et politiques.

Conclusions

Voici les conclusions et constats que nous tirons de l'analyse précédente.

Régime de retraite

- Si l'apparat général, le régime de retraite des parlementaires n'est pas forcément très différent des régimes des secteurs public et privé qui tiennent compte du fait que leurs employés de niveau supérieur ont été engagés à mi-carrière.
- Comme nous n'avons pas étudié la rémunération globale des députés, il nous est difficile de dire dans quelle mesure le régime de retraite compense d'autres éléments du système de rémunération, qui sont inférieurs à ceux des groupes avec lesquels nous les avons comparés.
- Pour reproduire le régime de retraite actuel, il en coûterait environ la moitié de l'indemnité parlementaire.
- Les régimes de retraite retenus par Sobeco dans sa comparaison avec les régimes étrangers n'ont pas changé depuis 1994.

participants un plus grand choix et une plus grande souplesse. Ces programmes à avantages souples sont très en vogue dans le secteur privé, notamment pour les raisons suivantes :

- données changeantes sur le plan social et sur celui de l'emploi;
- nouvelles réalités démographiques;
- exigences de la loi;
- transfert et maîtrise des coûts;
- besoins changeants des employés;
- rendement sur le plan fiscal;
- pressions concurrentielles;
- principe de la rémunération globale.

L'actuel programme d'avantages sociaux des parlementaires est du type traditionnel. Il n'offre que peu de choix et peu de souplesse. Il avait été conçu avec un point de vue paternaliste; ainsi, pour des raisons semblables à celles que nous venons d'énumérer, certains députés ne le considéraient pas comme un outil idéal, ou même adéquat, pour répondre à leurs besoins et à ceux de leurs familles dans la conjoncture actuelle.

C'est peut-être ce qui explique en partie la façon dont certains députés perçoivent la générosité relative de leur programme d'avantages sociaux. Si tel est le cas et si les circonstances le permettent, il conviendrait peut-être de se pencher sur la raison d'être du programme actuel et d'étudier des approches moins traditionnelles, notamment des avantages souples et l'adoption de comptes de dépenses au titre des services de santé.

Autres observations

Le *Manuel des allocations et services*, Volume II (publié sous l'égide de la Commission de régulation interne), fait état de façon exhaustive et détaillée de l'ensemble des avantages sociaux et des indemnités dont bénéficient les députés mais il n'est pas forcément facile à consulter. Cela pourrait d'ailleurs contribuer à l'opinion défavorable qu'ont certains députés à propos de leur programme d'avantages sociaux. Il faudrait donc songer à fournir aux députés des renseignements clairs et facilement compréhensibles sur leur programme d'avantages sociaux, comme on le fait couramment dans le secteur privé. Voici quelques exemples :

- possibilité de prendre connaissance des avantages d'un simple coup d'œil;
- états détaillés et personnalisés des avantages;
- accès en direct (en temps réel) par des moyens électroniques.

Par exemple, les renseignements sur les congés de maladie sont vagues et il n'y a pas de lien direct entre cet avantage et l'invalidité de longue durée. Le chapitre FI, A, section CC, qui traite de l'indemnité parlementaire et des allocations de dépenses, parle des congés de maladie. On retrouve, à nouveau, une brève allusion à cette question à la section D, Formules de présence. Cependant, on ne renvoie jamais au chapitre F3 sur les régimes d'assurance, où l'on fait pourtant un lien (mais qui n'est pas évident) avec l'invalidité de longue durée (ILD). La période de carence du régime ILD est de 13 semaines et l'on doit donc supposer que la durée maximale des congés de maladie payés est de 13 semaines.

Sociétés d'État

- Les avantages sociaux des parlementaires sont comparables (et souvent semblables) aux régimes des sociétés d'État, quant à la conception, à la portée et au partage des coûts.
- Dans certains cas, les sociétés d'État offrent de meilleurs régimes de coassurance (niveau de remboursement) pour les soins de santé et les soins dentaires.

Autres entités du secteur public

- Le programme des avantages sociaux des députés se situe dans la moyenne, mais il offre dans l'ensemble des prestations équivalentes aux autres.
- Le programme d'avantages sociaux des parlementaires est plus généreux sur le plan du partage des coûts que ceux de nombreux organismes.

Secteur privé

- Les avantages sociaux des parlementaires sont comparables aux programmes « types » du secteur privé, voire légèrement plus généreux.
- Le secteur privé passe de plus en plus des programmes « types » à des systèmes donnant aux adhérents plus de choix, plus de souplesse et une plus grande efficacité sur le plan fiscal.

Résumé

- Les avantages sociaux offerts aux parlementaires sont dans l'ensemble compétitifs par rapport à ceux dont disposent les employés des autres secteurs étudiés, bien que l'écart varie d'un cas à l'autre.
- Le programme des parlementaires est légèrement plus généreux que ceux offerts par les provinces.
- Le programme des parlementaires est un peu moins généreux que ceux des sociétés d'État.
- Le programme des parlementaires est plus avantageux que les régimes « traditionnels » du secteur privé, mais il a tendance à être moins progressiste que les nouveaux régimes offerts par le secteur privé (quant au choix, à la souplesse et à l'efficacité sur le plan fiscal).

Tendances

Certains députés estiment que le programme d'avantages sociaux de la Chambre est moins généreux que celui dont ils pouvaient bénéficier avant leur élection. Dans l'ensemble, nous avons constaté que le programme d'avantages sociaux des députés n'est ni excessivement généreux, ni déficient par rapport aux régimes auxquels nous l'avons comparé.

On peut attribuer l'impression contraire en partie au fait que les régimes d'avantages sociaux offerts par le secteur privé ne correspondent plus aux conceptions traditionnelles et obéissent plutôt aux nouvelles approches consistant à offrir aux

Pour ce qui est de la limite imposée à la pension totale, nous recommandons de retenir une période maximale de 25 ans, pour un ratio de remplacement maximum total de 57,5 p. 100, afin de ne pas devoir augmenter les prestations des sénateurs justifiant de plus longs états de service; en effet, il y a une très forte probabilité que les sénateurs restent plus longtemps en fonction que les députés.

Les changements proposés pourraient donner lieu à une réduction sensible des coûts pour le gouvernement, l'essentiel des économies découlant du volet convention de retraite (le plus coûteux des deux).

Solutions de remplacement au régime de retraite

Le régime de retraite est un véhicule très intéressant sur le plan fiscal pour se bâtir un revenu de pension. Le régime des parlementaires est particulièrement avantageux puisque le gouvernement assume la totalité du coût des prestations « irrégulières », autrement dit des 2 p. 100 supplémentaires autorisés en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu pour les régimes enregistrés, et qu'il permet de toucher des prestations avant l'âge de 60 ans. Pour retirer les mêmes avantages en dehors du régime actuel, il faudrait augmenter le revenu imposable des parlementaires de plus de 50 p. 100.

Sur le plan fiscal, l'indemnité de départ autorise une marge de manœuvre limitée puisque, dans le cas d'un employé n'ayant pas cotisé à un régime de pension agréé, jusqu'à 2 000 \$ peuvent être exonérés d'impôt pour les années de service antérieures à 1996, 1 500 \$ pour les années précédant 1989. Malgré tout, il s'agit là d'un faible montant comparativement aux 30 000 \$ à 35 000 \$ par an qui sont en moyenne nécessaires pour financer une retraite. En outre, le report d'exonération fiscale a été éliminé pour les années de service accumulées après 1996. En fin de compte, cette disposition n'a aucune utilité pour les prestations qui seront accumulées dans l'avenir. On en arrive donc à la conclusion qu'il n'existe pas de régime de substitution susceptible de garantir des prestations aussi importantes que celles offertes par le régime actuel. Quant aux REER et aux systèmes équivalents, ils ne sont pas vraiment intéressants en tant que remplacement partiel des prestations, comme nous l'avons vu plus haut.

Régimes d'avantages sociaux : constats et tendances

Aperçu

Gouvernements provinciaux

- Le régime d'avantages sociaux des parlementaires est supérieur, et il est particulièrement plus généreux dans le cas des régimes de soins de santé, de soins dentaires et de soins ophtalmologiques.
- Cela tient principalement au fait que le coût est partagé entre le cotisant et le gouvernement.

Toutes ces propositions sont résumées dans le tableau ci-dessous.

Députés s'étant retirés lors de la 35 ^e législature		Députés de se retirer dans l'avenir	
<ul style="list-style-type: none"> • régime de retraite de substitution pour les futures années de service • plus de six années de service : prestations déterminées pour les années accumulées • moins de six années de service : adhésion au régime de substitution rétroactivement à la date d'élection 	<ul style="list-style-type: none"> • prestations de retraite de substitution pour les futures années de service • aucun rachat pour services antérieurs 	Oui	
		Non	
<ul style="list-style-type: none"> • prestations déterminées pour tous les services 	<ul style="list-style-type: none"> • prestations déterminées pour les futures années de service • possibilité de racheter les années de service antérieures sur la base de prestations déterminées (conditions devant être arrêtées) 	Non	

On pourrait également envisager de verser aux députés s'étant retirés du régime lors de la 35^e législature un montant forfaitaire imposable à titre d'indemnisation. Comme nous l'indiquons précédemment, les droits de REER inutilisés depuis 1990 sont cumulatifs de sorte que, si le député n'avait pas cotisé à un REER, une partie, voire la totalité, de ce montant forfaitaire pourrait être exonérée d'impôt.

Il convient cependant d'insister sur le fait que ces députés ne profiteraient pas de droits supplémentaires de cotisation à un REER au-delà de ce que prévoit la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il faudrait aussi étudier de près la question de l'opinion publique et celle de la reddition des comptes relativement à cette proposition.

Sénateurs

Il conviendrait d'adopter la même démarche pour le traitement et les allocations versés aux sénateurs, de même que pour l'accumulation des prestations et les taux de cotisation. L'allocation de dépenses et l'indemnité parlementaire versées à un sénateur devraient être remplacées par un salaire imposable de 83 800 \$ donnant lieu à un taux d'accumulation de 2,3 p. 100 et à un taux de cotisation de 5,4 p. 100, contre les taux actuels de 3 p. 100 et 7 p. 100 respectivement. (On jugera peut-être pratique d'arrondir le taux de cotisation à 5,5 p. 100.)

On pourrait aussi proposer un régime moins généreux et moins risqué. Ainsi, un régime à cotisations déterminées pourrait être assorti d'une période d'acquisition des droits aux prestations de deux ans. Cela revient à reconnaître immédiatement le droit aux prestations, étant donné qu'il est très rare qu'un député quitte la Chambre moins de deux ans après son élection.

La logique voudrait cependant qu'on impose au régime à cotisations déterminées la plupart des autres dispositions du régime à prestations déterminées, à savoir :

- aucun versement de prestation avant 55 ans ou le départ de la Chambre des communes, selon la plus tardive de ces deux éventualités;
- des prestations réversibles correspondant à 60 p. 100 de la pension, dans le cas des députés ayant un conjoint admissible au moment de quitter la Chambre.

En outre, le régime à cotisations déterminées devrait être transférable dans un autre régime de retraite ou un RBEER, assujéti aux mêmes conditions.

Il serait néanmoins impossible d'imposer certaines des autres conditions du régime à prestations déterminées à cause des contraintes imposées au marché des rentes. Les conditions que l'on ne pourrait reproduire comprennent :

- l'indexation;
- les prestations aux enfants survivants;
- la suspension de la retraite en cas de réélection ou d'acceptation d'un emploi fédéral.

La transition pourrait faire problème dans le cas des députés adhérant actuellement au régime régulier et qui pourraient désirer s'en retirer selon les conditions susmentionnées. S'ils comptent plus de six années de service, ils ont acquis leurs droits aux prestations et la valeur de ce service pourrait être calculée sur une base actuarielle et être versée dans leur compte à cotisations déterminées. Il serait également possible de geler leurs prestations correspondant au nombre d'années de service atteintes à la date où ils se seront retirés du régime; elles seraient ensuite versées sous la forme d'une pension au moment de leur départ de la Chambre. Nous ne recommandons pas la première solution, étant donné le genre de réaction publique qu'a suscitée le remplacement du régime de retraite des députés de l'Ontario par un régime à cotisations déterminées.

Il pourrait être opportun d'inviter les députés comptant moins de six années de service à adhérer au nouveau régime rétroactivement à la date de leur première élection.

Nous suggérons de donner une seule fois aux députés le choix d'adhérer au régime ou de s'en retirer. Ceux ayant précédemment décidé de s'en retirer pourraient demander leur réintégration, mais cette décision serait irrévocable. Dans le même ordre d'idées, ceux qui cotisent actuellement au régime pourraient exercer leur droit de retrait, également irrévocable. Enfin, on proposerait une seule fois aux nouveaux députés d'adhérer au régime.

Le nouveau régime pourrait être soit un régime à prestations déterminées, soit un régime à cotisations déterminées. Étant donné que la formule de substitution suggérée ici est à peine plus généreuse que le régime type de la fonction publique, le régime proposé ne se démarquerait pas suffisamment de celui offert en vertu de la *Loi sur la pension de la fonction publique*. Nous proposons donc que le régime de substitution soit un régime à cotisations déterminées, à l'instar de ceux qu'offre le secteur privé. Une des formules consisterait à ce que la cotisation du gouvernement soit équivalente à celle du député à un REER, calculée sur le salaire majoré de ce dernier (5,5 p. 100, par exemple, pourcentage qui serait conforme avec le niveau de cotisations proposé pour un régime à prestations déterminées. Un niveau de 4 p. 100 à 5 p. 100 correspondrait à un régime type du secteur privé à cotisations déterminées). Il faudrait cependant trouver une façon de bloquer ces fonds, faute de quoi cette formule s'apparenterait à une augmentation salariale de 5,5 p. 100 et non à des cotisations à une caisse de retraite.

En vertu de ce modèle, le cotisant acquerrait immédiatement ses droits aux cotisations du gouvernement, malgré le blocage du fonds. On n'exigerait plus une période minimale de six ans d'acquisition des droits aux prestations, comme dans le régime actuel, mais on s'approcherait de ce qui se fait dans le cas de régimes à cotisations déterminées.

Une autre solution consisterait à offrir un régime à cotisations déterminées. Pour que ce régime soit conforme aux dispositions de la loi, les députés devraient cotiser durant deux années avant d'acquiescer leur droit aux prestations. Toutefois, comme l'emploi de député échappe aux normes fédérales, on pourrait porter cette période à six ans (voir plus loin notre analyse complémentaire de la question).

Si l'on optait pour un tel régime, il serait sans doute plus intéressant de l'investir à l'extérieur pour que les cotisants puissent choisir le portefeuille d'investissement. Cette formule se démarquerait radicalement des actuels régimes fédéraux de retraite dont la totalité des fonds sont investis dans des obligations du Canada non négociables. Toutefois, tous les régimes de retraite actuels sont des régimes à prestations perçues par les adhérents.

Comme on peut le voir d'après le tableau de l'annexe 2, le niveau de prestations du régime à cotisations déterminées que nous proposons est considérablement inférieur à celui du régime régulier actuel.

Nous sommes partis du principe que le régime à cotisations déterminées serait limité à 28 années de service, pour l'aligner sur le régime à prestations déterminées. Enfin, en ce qui concerne l'acquisition des droits aux prestations, comme nous avons recommandé d'éliminer le lien entre la pension et l'allocation de départ, on peut envisager que la période d'acquisition des droits aux prestations ne soit pas de six ans, comme c'est le cas dans le régime actuel.

Selon le rapport actuariel, la probabilité de réélection d'un député oscille entre 35 p. 100 et 75 p. 100, suivant son âge, et elle est sans doute inférieure pour les députés nouvellement élus. Il est donc risqué de proposer un régime assorti d'une période d'acquisition des droits aux prestations de six ans, même si ce régime est très généreux. Comme les députés doivent se faire réélire au moins une fois pour avoir droit à une retraite, un grand nombre n'atteindront jamais cette exigence minimale.

Deuxièmement, il faudrait établir un facteur d'équivalence pour services passés (FESP) qui éliminerait la possibilité d'un cumul relativement aux épargnes-retraites assorties d'une aide fiscale. Autrement dit, l'adhérent ne pourrait pas, dans une même année, continuer de cotiser à un RBEF et bénéficier d'une épargne-retraite assortie d'une aide fiscale. Les députés ayant cotisé à hauteur du maximum prévu à un RBEF devraient transférer ce montant au régime des parlementaires à titre de cotisations antérieures ou retirer leur cotisation au RBEF et acquitter l'impôt en conséquence. Plutôt que de donner la possibilité aux députés de racheter la totalité des prestations à 4 p. 100, on pourrait leur permettre de ne racheter que la portion du régime enregistré, soit les prestations à 2 p. 100 avec versement à 60 ans. Mais là encore, cela pourrait être perçu comme une pénalité imposée aux députés ayant tardé à adhérer au régime. La cotisation de l'employé au régime enregistré est fixée à 4 p. 100, si bien que, dans ce cas, le député devrait cotiser à hauteur de ce montant, voire le double. Comme nous l'avons vu, un FESP serait imposé, autrement dit il y aurait rétrocession complète des droits de cotisation à un RBEF à hauteur de 18 p. 100 par an pour les années durant lesquelles le député n'aurait pas cotisé au régime.

Même si les députés estiment qu'à l'époque l'approche proposée (prestation de 2,5 p. 100 calculée sur un salaire majoré) aurait pu être acceptable, contrairement à la formule des 4 p. 100, il serait difficile de mettre ce changement en œuvre de façon rétroactive et nous recommandons de ne pas le faire car il faudrait alors corriger de nombreuses déclarations d'impôt.

Si ces députés désiraient demeurer hors du régime — autrement dit, ne pas réintégrer le régime régulier —, on pourrait les indemniser pour leurs futures années de service. L'indemnisation des services antérieurs pourrait se faire d'une façon semblable à celle décrite ci-dessus, autrement dit uniquement sur la base d'un régime à prestations déterminées. En revanche, si l'on décidait d'opter pour un régime à cotisations déterminées, nous recommanderions de ne pas verser d'indemnités pour les services antérieurs. Une telle indemnisation serait bien sûr possible (par exemple, par le biais d'une convention de retraite), mais cela irait à l'encontre des dispositions régissant les régimes de pension agréés de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Ces dispositions permettent de créditer les années de service antérieures sur la base de prestations déterminées mais pas sur la base de cotisations déterminées. Nous partons du principe que toutes les modifications proposées seront en général conformes aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Retrait permanent

L'option de retrait permanent ne serait pas conforme aux autres régimes fédéraux, mais on pourrait tout de même l'envisager. Nous entendons par là que tous les parlementaires, notamment ceux nouvellement élus, auraient en permanence la possibilité de se retirer du régime, plutôt que d'avoir à exercer ce choix une seule fois, comme ce fut le cas pour la 35^e législature. Encore une fois, cette possibilité pourrait être offerte sans aucune indemnisation, mais il est très coûteux, pour un député, de se constituer sa propre retraite au moyen de RBEF. Comme nous l'avons vu précédemment, il serait possible d'indemniser les députés se retirant du régime en combinant RBEF et convention de retraite constituée par le gouvernement, mais ce serait difficile à justifier. Il serait préférable dans ce cas d'exiger une adhésion obligatoire.

diverses options et de veiller à ce que ces derniers préparent correctement leur retraite, grâce au régime maison ou à un régime extérieur. La possibilité de constituer un REER pour les employés à salaire élevé est relativement faible et il leur est difficile de retrouver, dans un régime à investissement autre que le régime offert par leur employeur, le même niveau d'épargne-retraite.

De plus en plus, les employeurs qui fournissent à leurs employés un régime de pension « traditionnel » subissent des pressions en vue d'adopter un régime plus moderne. Ainsi, lorsqu'il doit revoir le régime de retraite, le répondant est appelé à étudier les possibilités afin de voir quel régime conviendrait le mieux à ses employés. Après quoi, la participation au régime devient normalement obligatoire, tout en offrant une certaine souplesse aux adhérents. Il est aussi possible de modifier les modalités du régime en vigueur pour les adapter au nouveau contexte.

On a permis aux députés élus de la 35^e législature de se retirer du régime⁴. Cette possibilité n'a pas été offerte aux nouveaux députés de la 36^e législature, mais ceux et celles qui se sont retirés du régime à la législature précédente n'y adhèrent toujours pas. Les députés ayant décidé de se retirer n'ont perçu aucune indemnisation en contrepartie. Comme ils n'étaient pas adhérents à un régime enregistré, ils ont eu la possibilité de cotiser à un REER à hauteur de 18 p. 100 de leur salaire (soit 11 592 \$, sur la base d'une indemnité parlementaire de 64 400 \$). Ces cotisations sont entièrement déductibles d'impôt mais doivent provenir en totalité des ressources du député.

Il y a plusieurs façons d'aider les députés qui se sont retirés du régime à corriger cette situation et à se constituer eux-mêmes un fonds de retraite.

- On pourrait d'abord leur permettre de réintégrer le régime de façon rétroactive au début de la 36^e législature, et cela à compter du 1^{er} janvier 1998, à moins de leur permettre de le faire de façon rétroactive à la date de leur retrait.
- On pourrait leur permettre de se retirer de façon permanente mais en les indemnisant.

Nous analysons d'ailleurs ces deux approches dans les paragraphes suivants.

Réintégration

Il n'y a pas vraiment de problème à permettre la réintégration pour les années de service après le 1^{er} janvier 1997 (ou le 1^{er} janvier 1998, si la loi à cet effet n'est pas présentée avant 1998). On pourrait réclamer les cotisations d'emploi pour l'année complète, les prestations commençant à s'accumuler à partir de ce moment-là.

La solution consistant à permettre un changement rétroactif au 1^{er} janvier de l'année où le changement a été effectué présente certains problèmes, qui ne sont toutefois pas insurmontables. Il faudra d'abord décider du montant à récupérer sous la forme des cotisations d'emploi. On pourrait prélever les cotisations normales ou on pourrait les doubler, si l'on jugeait bon d'imposer une pénalité pour décision tardive. Cette façon de procéder est tout à fait conforme avec ce qui se fait dans le cadre du régime de la fonction publique, dans le cas des montants exigés pour le rachat des prestations pour services antérieurs ou d'un congé sans solde.

4. Disons plus précisément qu'on a demandé aux députés nouvellement élus d'adhérer au régime et que ceux qui ne l'ont pas fait en ont été automatiquement exclus.

aucune raison de limiter les retraites à moins de 50 p. 100 du salaire. C'est pour cela que nous avons suggéré de retenir une limite correspondant à 70 p. 100 du revenu avant retraite, après 28 ans de service, ce qui est conforme à la plupart des autres régimes de retraite fédéraux. À noter, cependant, que :

- les cotisants devraient continuer de verser leurs pleines cotisations pendant 28 ans;
- la probabilité, pour un député, de siéger pendant 19 ans est très faible. Pour cela, il faudrait qu'il se fasse réélire quatre ou cinq fois. Or, comme à chaque élection la probabilité de revenir à la Chambre est inférieure à 60 p. 100 en moyenne, la probabilité de faire cinq mandats est de 13 p. 100 et elle chute à 8 p. 100 pour six mandats.

- Le coût pour le gouvernement est fondé sur les données normales de 1997 publiées dans le rapport actuariel du 31 mars 1995 et sur la masse salariale de 1996 (13,9 millions de dollars) versée en indemnité parlementaire (les députés qui se sont retirés du régime étant exclus du total). Le tout donne lieu à une masse salariale de 23 millions de dollars, en salaires équivalents majorés.

- Le coût total, exprimé en pourcentage des salaires, et la portion assumée par le gouvernement ont diminué plus que de façon proportionnelle. Cela est dû au fait que la réduction intervient dans la partie la plus coûteuse (prestations de la convention de retraite) plutôt que dans les prestations enregistrées, moins coûteuses et plus intéressantes sur le plan fiscal. Il en découle donc une diminution des coûts réels pour le gouvernement.

- Il serait possible, dans le cadre d'un régime enregistré, d'offrir des retraites correspondant à 2 p. 100 du salaire annuel, jusqu'à concurrence de 98 000 \$, le reste étant assuré par une convention de retraite. Nous avons retenu ces deux limites pour en arriver au coût estimatif de 18,7 p. 100 du régime proposé.

Adhésion et retrait

L'adhésion à la majorité des régimes de retraite est obligatoire. Si l'on peut y voir les signes d'un certain paternalisme, il s'agit aussi de protéger les intérêts des employeurs et des employés. En général, quand le retrait est autorisé, aucune

indemnisation n'est accordée et l'on s'attend à ce que les employés assument eux-mêmes la préparation de leur retraite. L'employeur peut cependant se trouver face à un dilemme dans le cas d'employés justifiant de longs états de service qui décident de se retirer du régime mais qui n'ont pas accumulé suffisamment pour leur retraite.

L'employeur doit-il rappeler à un retraité dans cette situation que c'est lui qui a pris la décision de se retirer du régime et l'abandonner à son sort? Doit-il lui verser une allocation forfaitaire, indiquant des lors aux autres employés qu'ils pourront toucher une prestation même s'ils n'adhèrent pas au régime? C'est pour cela que l'adhésion est généralement obligatoire dans le cas des régimes contributifs, le problème ne se posant pas dans celui des régimes non contributifs puisque l'adhésion est automatique.

Par ailleurs, certains régimes sont à option, ce qui permet une certaine souplesse relativement aux prestations et aux cotisations. Les régimes de ce genre sont moins paternalistes que les régimes obligatoires, mais ils imposent à l'employeur la responsabilité d'informer ses employés sur les avantages et les inconvénients des

On supprimerait ainsi l'aspect irritant de cette allocation, considérée comme une partie — non imposable — du salaire, possibilité qui n'est pas à la portée des autres contribuables canadiens.

On pourrait alors ramener l'élément de retraite à 2,5 p. 100. Il serait ainsi légèrement supérieur au taux de 2 p. 100 qui prévaut dans le secteur public et dans les régimes de retraite généreux du secteur privé, au lieu d'être deux fois plus élevée que ces derniers.

Il n'existe pas de facteur de majoration unique, les taux d'imposition variant selon la province de résidence et la composition de la famille, de même qu'en fonction des diverses déductions et allocations (par exemple, cotisations à un régime de retraite ou à un REER, ou aux deux). Nous avons fondé notre exemple sur la situation d'un contribuable ontarien, marié et ayant deux enfants à sa charge. Nous avons aussi envisagé des cotisations au régime de retraite de 9 p. 100 (sur un salaire de 64 400 \$) et des retenues obligatoires. Voici les résultats auxquels nous sommes parvenus.

Députés		Sénateurs	
	Régime actuel	Proposition	Régime actuel
Imposable	64 400 \$	106 010 \$	64 400 \$
Non imposable	21 300 \$	s.o.	10 100 \$
Revenu total après impôt	64 928 \$	64 928 \$	54 467 \$

Le tableau suivant établit une comparaison entre l'approche actuelle et une approche fondée sur un élément de retraite de 2,5 p. 100 et un salaire imposable majoré égal à 106 000 \$ pour les députés, d'après la même analyse que dans le tableau précédent (les chiffres étant arrondis à la centaine près). Plus loin dans le présent document, nous effectuons la même analyse pour les sénateurs.

Régime actuel		Régime proposé	
	64 400 \$		106 000 \$
Salaire imposable			
Prestation annuelle	4 %	2 576 \$	2,5 %
Prestation maximale	75 %	48 300 \$	70 %
Cotisation annuelle	9 %	5 796 \$	5,5 %
Coût pour le gouvernement	42,7 %	5,9 millions	18,7 %
			4,3 millions

Voici quelques observations découlant de ces propositions.

- À l'heure actuelle, c'est au bout de 19 ans de service qu'un député atteint la retraite maximale correspondant à 75 p. 100 de ses revenus d'activité. Selon la nouvelle approche, la logique voudrait qu'on limite la retraite maximale à environ 47 p. 100 du salaire majoré après 19 ans. Dans ce contexte, il n'y a

En réponse à cette opinion publique défavorable, on a parfois décidé d'annuler complètement le régime à prestations déterminées. C'est ce qu'ont fait la Colombie-Britannique et l'Alberta dans le cas des régimes de retraite de leurs députés, mais pas de leurs fonctionnaires. L'Ontario a remplacé le régime des députés provinciaux par un régime à cotisations déterminées nettement moins généreux. C'est là une approche plutôt radicale. Sobeco recommandait une autre solution : remplacer le régime existant par un régime s'apparentant à celui des fonctionnaires ordinaires. Toutefois, cette solution fait fi de la situation particulière des députés, que nous avons vue plus haut. En général, le régime actuel semble bien accepté, quoiqu'avec réticence, surtout depuis qu'on l'a modifié pour l'épurer de ses aspects les plus critiquables. Il faudrait toutefois se garder d'accorder un traitement préférentiel aux députés (par exemple, sous la forme d'une exemption aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*). En outre, il ne faut pas donner l'impression que le processus d'examen et de révision des prestations des députés est intéressé. Les changements devront être apportés pour des raisons valables liées à la situation particulière des députés et des ex-députés.

Suppression du lien entre les prestations de retraite et l'indemnité de cessation d'emploi

Dans le régime d'origine, la retraite était immédiatement payable à tout député totalisant au moins six années de service au moment de son départ de la Chambre. Ceux et celles qui avaient moins de six années percevaient une allocation de cessation d'emploi égale à six mois de salaire. On assurait ainsi, bien qu'imparfaitement, la reconversion professionnelle des députés en assurant une retraite ou six mois de rémunération à ceux qui quittaient la Chambre. Les modifications apportées en 1995 ont mis un terme à ce lien entre la retraite et les indemnités de départ, de sorte que les députés qui n'ont pas atteint 55 ans mais qui ont droit à une retraite différée ne percevaient pas tout de suite de paiement comptant. Il serait possible de remédier à ces problèmes en accordant à tous les députés qui quittent la Chambre sans avoir immédiatement droit à leur retraite une indemnité de cessation d'emploi ou des prestations de reconversion professionnelle correspondant à six mois de salaire ou bien, dans le cas des députés qui sont à moins de leur 55^e anniversaire, le salaire correspondant au nombre de mois qui les en sépare. Cette formule entraînerait cependant une certaine augmentation du coût du programme des allocations de cessation d'emploi.

Définition de la rémunération

Comme nous l'avons vu, la rémunération des députés se compose d'un salaire impossible de 64 400 \$ et d'une allocation de dépenses non imposable de 21 300 \$ (pour la plupart des députés). La majoration de l'allocation de dépenses et son intégration au traitement des députés présenteraient plusieurs avantages.

Opinion publique et régimes de retraite du secteur public

Deux grands aspects interviennent dans la question de l'opinion publique.

- **L'indexation.** Tous les régimes de retraite du gouvernement fédéral sont pleinement indexés sur l'IPC bien que, dans le cas du régime des parlementaires et de certains autres régimes, le début de l'indexation soit différé jusqu'à 60 ans. Si l'indexation complète ou partielle des prestations de retraite est courante dans le secteur public, l'indexation garantie est plus rare dans les régimes du secteur privé ; elle est généralement ponctuelle et dépend souvent du rendement du fonds de retraite ainsi que de la possibilité financière d'augmenter les pensions. Il est difficile de suivre l'ampleur des augmentations ponctuelles, mais on estime qu'elles couvrent en moyenne environ 50 p. 100 des augmentations de l'IPC.
- **La portée du régime de retraite.** Dans la fonction publique, la portée est presque universelle, alors qu'elle est inférieure à 40 p. 100 des effectifs dans le secteur privé. Cependant, cette proportion pourrait être légèrement supérieure si l'on tenait compte des REER collectifs. Si la portée tend à être plus grande parmi les employés les mieux payés, il existe encore des écarts considérables sur ce plan, surtout dans les industries nouvelles et émergentes, comme le secteur de la haute technologie. Par ailleurs, les travailleurs à leur compte ne peuvent pas adhérer à des régimes de retraite, mais ils peuvent cotiser à des REER.

Les deux aspects qui faisaient problème pour le public — soit une retraite anticipée sans égard à un âge minimum et le cumul de rémunérations — ont été corrigés, du moins en partie, à l'occasion des modifications de 1995. D'abord, la retraite est maintenant accordée à 55 ans au plus tôt. Si cet âge demeure relativement précoc, c'est aussi celui auquel un fonctionnaire justifiant de longs états de service ou un agent de la GRC, par exemple, peut toucher une pension non réduite. Deuxièmement, les prestations sont désormais suspendues si le bénéficiaire tire plus de 5 000 \$ par an d'un emploi au gouvernement fédéral ou dans le cadre de contrats fédéraux. Dans l'ensemble, le grand public n'a pas une très haute opinion des retraites offertes aux fonctionnaires et surtout aux parlementaires. Néanmoins, les gens ne pensent en général pas au principe de la « rémunération totale », selon lequel une certaine générosité sur le plan de la retraite compense d'autres éléments de la rémunération, en particulier le salaire, qui est probablement inférieur à ce que la plupart des députés toucheraient dans le secteur privé. D'aucuns semblent critiquer le fait que les élus bénéficient d'un régime beaucoup plus généreux que le leur. D'ailleurs, une bonne partie de la population active n'adhère à aucun régime; jusqu'à 60 p. 100 des employés du secteur privé ne cotisent pas à un régime de retraite et ceux qui le font n'ont généralement pas droit à des régimes indexés aussi généreux. Certains parlementaires semblent partager cette impression. Les adhérents au régime de la fonction publique estiment qu'ils versent des cotisations élevées en fonction des prestations qu'ils vont toucher, ce qui est vrai. Toutefois, dans le cas des fonctionnaires, les cotisations des employés couvrent environ un tiers du coût total, alors que celles des parlementaires ne couvrent qu'un sixième du coût.

- Les cotisants aux régimes de retraite peuvent cotiser à un RBEER à raison de 18 p. 100 de leur salaire (jusqu'à concurrence de la limite de 13 500 \$), moins un rajustement de pension correspondant à la valeur du régime de retraite.

Les droits annuels de cotisation aux RBEER sont cumulatifs. En l'absence de régimes de retraite et de RBEER, les droits de cotisation peuvent être utilisés n'importe quand par la suite, sous la forme de cotisations à un régime enregistré d'épargne-retraite. De plus, si l'employé a cotisé à un régime de retraite et n'a pas acquis ses droits aux prestations, les droits aux RBEER sont restaurés (rétroactivement à 1990) par le truchement d'un facteur de rectification. Ainsi, un cotisant au régime de retraite des parlementaires pourrait ne pas avoir le droit de cotiser à un RBEER tant qu'il adhère au régime. Cependant, s'il quitte la Chambre avant d'avoir accumulé six ans de service, il récupérerait entièrement ses droits de cotisation aux RBEER pour la période en question.

Comme le régime des parlementaires donne droit à des prestations « irrégulières » (parce qu'elles vont au-delà des 2 p. 100 pour l'élément de retraite et qu'elles peuvent être versées avant 60 ans), certains députés pourraient compter suffisamment d'années de service pour prendre une retraite anticipée en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*; il n'en est cependant pas question dans le régime enregistré. Ces prestations irrégulières sont assurées par le biais d'une convention de retraite (CR). La convention de retraite a pour objet de neutraliser les avantages fiscaux d'un régime de retraite agréé, si bien qu'il est beaucoup plus coûteux de financer les prestations par le biais d'une convention de retraite que dans le cadre d'un fonds de retraite enregistré.

Par exemple, le rapport actuariel sur le régime des parlementaires en date du 31 mars 1995 fait état d'un coût total de 12,3 p. 100 pour 1997 (8,4 p. 100 pour le gouvernement et 3,9 p. 100 pour les cotisants) pour le régime agréé à 2 p. 100, et de 39,5 p. 100 (34,3 p. 100 pour le gouvernement et 5,2 p. 100 pour les cotisants) pour la partie correspondant à la convention de retraite, qui équivaut au coût des 2 p. 100 supplémentaires et de la pension versée entre 55 ans et 60 ans. La différence de coût tient principalement à l'absence d'avantages fiscaux qui caractérise la convention de retraite.

On comprend qu'il soit difficile, à cause du traitement fiscal, d'offrir des niveaux de prestations comparables dans le cadre d'un régime à cotisations déterminées, sauf si l'on pouvait exempter le régime des règles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou si le gouvernement était disposé à investir les fonds dans un véhicule non agréé, sujet à un traitement fiscal défavorable. Par exemple, si le gouvernement était prêt à investir la totalité des 52 p. 100 (43 p. 100 en ce qui le concerne et 9 p. 100 de part des cotisants) dans un portefeuille de RBEER et une convention de retraite, les pensions seraient à peu près du même niveau que celles versées en vertu du régime actuel mais, comme nous l'avons vu, la répartition des avantages et des risques serait différente. En outre, le public pourrait mal accueillir ce changement.

À noter par ailleurs qu'on ne peut alimenter un régime de pension agréé qu'à partir de revenus imposables. La définition de la rémunération, dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, exclut les indemnités non imposables (comme les allocations de dépenses accordées aux députés), de sorte qu'il n'est pas possible d'inclure ce genre d'allocations dans le calcul des prestations accumulées. En revanche, si l'on majorait et versait ces allocations en les rendant imposables, les prestations de retraite pourraient être fondées sur un revenu imposable majoré.

PlACEMENT DES FONDS

La question du placement, dans le cas des régimes de retraite du gouvernement fédéral, diffère quelque peu de ce que nous avons analysé ci-dessus dans notre comparaison des régimes à prestations déterminées et des régimes à cotisations déterminées puisque les fonds ne sont pas investis sur le marché, le gouvernement les plaçant dans un portefeuille passif d'obligations fédérales. Si ce genre d'investissement est effectivement moins instable que ceux du marché, on considère en général qu'il est aussi moins rémunérateur. Cependant, comme c'est le répondant du régime qui bénéficie des plus-values de rendement ou qui doit assumer l'ensemble du risque, ce genre de question ne doit pas préoccuper les cotisants. Nous reviendrons sur cet aspect dans notre analyse d'un régime à cotisations déterminées pour remplacer celui des députés.

Aspect fiscal

Les régimes de pension agréés (RPA) et les régimes enregistrés d'épargne-retraite bénéficient d'un traitement fiscal très favorable. Cela étant, la Loi de l'impôt sur le revenu impose un certain nombre de restrictions aux régimes de pension et aux RBEER afin que les cotisants n'abusent pas des avantages fiscaux consentis. Dans le cas des RPA, les cotisations de l'employeur et de l'employé peuvent être utilisées comme des déductions ou des crédits aux fins de l'impôt sur le revenu, et les gains de placement dans des fonds de retraite ou des RBEER sont non imposables. En revanche, les prestations sont totalement imposables au moment où le revenu est perçu. Nous décrivons brièvement ci-dessous les limites fiscales propres à chaque type de régime.

Régimes à prestations déterminées

- Prestation unitaire maximale — 2 p. 100 des revenus moyens en fin de carrière, par année de service.
- Prestation maximale — 1 722,22 \$ par année de service, somme devant être indexée à partir de 2005 (correspond à un salaire maximum d'environ 86 000 \$ pour les cotisants à un régime à 2 p. 100).
- Âge minimum de la retraite — 60 ans, sauf si le cotisant a plus de 20 ans de service.
- Limites diverses imposées sur les prestations versées aux survivants (en général, le régime des parlementaires se conforme à ces limitations).
- Les cotisants à un régime à 2 p. 100 n'ont généralement pas le droit de cotiser à un RBEER supplémentaire.

Régimes à cotisations déterminées et REER

- Cotisation annuelle maximale — 18 p. 100 du salaire ou 13 500 \$ (ce qui correspond à un salaire de 75 000 \$).
- Cette limite doit être portée à 15 500 \$ (correspondant à un salaire de 86 000 \$, comme ci-dessus) et être indexée à partir de 2005.

salaire, auquel cas il faudrait la majorer et l'ajouter au revenu ouvrant droit à pension. Il se peut que le taux d'accumulation de 4 p. 100 (antérieurement de 5 p. 100) était destiné à intégrer l'allocation de dépenses dans le calcul global. Autrement dit, un 100 fondé sur un salaire auquel on a ajouté l'allocation de dépenses majorée. Nous reviendrons sur cette question en détail dans la section intitulée « Définition de la rémunération ».

Acquisition des droits aux prestations

On parle d'acquisition des droits aux prestations pour définir le moment où l'employé obtient le droit inconditionnel de percevoir ses prestations de retraite accumulées, même s'il quitte son emploi avant l'âge de la retraite. En vertu de la législation fédérale et de la plupart des lois provinciales pertinentes, les prestations sont acquises au bout de deux ans de cotisation au régime.

Dans le cas du régime des parlementaires, l'acquisition des droits intervient au bout de six ans. Cependant, avant de toucher ses prestations, le député peut percevoir une allocation de cessation d'emploi égale à six mois d'indemnité parlementaire et se faire rembourser ses cotisations majorées des intérêts. Nous reviendrons sur cet aspect quand nous analyserons les solutions de remplacement possibles du système actuel.

Indexation

La plupart des régimes à prestations déterminées du secteur public sont entièrement indexés sur le coût de la vie. Seuls les régimes provinciaux du Québec font exception à cette règle puisqu'ils sont indexés sur l'IPC moins 3 p. 100. Enfin, certains autres régimes, comme celui des employés municipaux de l'Ontario, sont partiellement indexés sur une base garantie et pleinement indexés quand cela est possible; autrement dit, les retraités bénéficient d'un complément spécial en cas de bon rendement du fonds. Certains régimes du secteur privé sont indexés, mais le plus souvent le plafond est relativement bas (2 p. 100, par exemple, formule du RPC au moment de son adoption). En période de faible inflation, ces régimes sont pleinement indexés, mais ce n'a pas été le cas dans les années 70 et 80 quand l'inflation était nettement supérieure à ce qu'elle est aujourd'hui. D'autres régimes prévoient des augmentations ponctuelles, encore une fois le plus souvent selon le rendement financier. L'annexe 3 donne les résultats d'une enquête interne officielle réalisée par la firme Mercer; ces résultats sont sans doute indicatifs des dispositions des grands régimes à prestations déterminées.

Étant donné le taux d'inflation actuel relativement bas, il ne nous est pas apparu nécessaire de revenir sur cette question. Par ailleurs, dans tous les régimes fédéraux où des prestations non réduites sont versées à un âge de départ à la retraite particulièrement précoce (comme les régimes des Forces canadiennes et de la GRC), on trouve souvent la même formule que celle du régime des parlementaires (indexation différée jusqu'à 60 ans). Si l'on veut revoir cette formule, il faudra le faire pour tous ces régimes et pas uniquement pour celui des parlementaires.

Nous reviendrons sur cette question quand nous pencherons sur la façon dont le public perçoit les retraites des députés.

Dans le secteur privé, les prestations unitaires types à un régime contributif oscillent entre 1,8 p. 100 et 2 p. 100 et sont intégrées au RPC, et entre 1 p. 100 et 1,3 p. 100 dans le cas d'un régime non contributif. Les cotisations sont sans doute inférieures à celles des régimes du secteur public puisqu'elles ne dépassent généralement pas 5 p. 100.

Au Canada, plus de 90 p. 100 des cotisants adhèrent à des régimes à prestations déterminées. Cependant, la tendance est au passage aux régimes à cotisations déterminées, bien que cela n'ait pas encore modifié sensiblement la proportion de cotisants aux deux types de régimes.

Dans le présent contexte, les régimes offerts aux cadres supérieurs et aux dirigeants d'entreprise (PDG) engagés à mi-carrière, sont particulièrement intéressants. À la fonction publique, les sous-ministres (SM), qui sont chefs adjoints de ministères, ont droit à des prestations équivalant à 2 p. 100 par année de service à ce poste, pour un maximum de 10 ans, en plus des prestations du CPRFP. Autrement dit, après 19 ans de service, dont 10 au moins au poste de sous-ministre, le cotisant a droit à une retraite équivalant à 58 p. 100 de son salaire moyen et, au bout de 26 ans, à 75 p. 100 de son salaire moyen.

Pour nous faire une idée de la prévalence et de l'envergure de régimes similaires dans le secteur privé, nous avons examiné les données recueillies par la firme William M. Mercer Limited sur les régimes complémentaires des PDG. Il est probable qu'il existe des régimes semblables pour d'autres cadres supérieurs engagés à mi-carrière, mais il est difficile d'extraire ces informations de notre base de données.

L'enquête Mercer contient des données séparées pour les régimes propres aux PDG, mais elle ne permet pas d'extraire automatiquement les données concernant les régimes spéciaux des autres cadres supérieurs (c'est-à-dire autres que ceux principalement destinés à assurer des prestations en sus du maximum prévu dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*). Les résultats de cette enquête sont donnés à l'annexe 6.

Le régime des sous-ministres, offert en complément à la pension de la fonction publique, garantissant des prestations équivalant à 2 p. 100 par année de service (maximum de 35 ans) à un taux de cotisation de 7,5 p. 100 du salaire. Les prestations et les cotisations sont intégrées au RPC.

De même, les régimes des PDG viennent généralement s'ajouter au régime de retraite de base que leur offre leur employeur. La conception des régimes varie grandement. Certains sont tout à fait semblables à celui des SM et accordent des avantages supplémentaires pour chaque année de service. D'autres suppriment les cotisations que les employés devraient payer. D'autres enfin consistent simplement à augmenter les prestations régulières jusqu'à hauteur de l'accumulation permise dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* (2 p. 100 du salaire moyen indexé des trois dernières années, sans intégration du RPC).

Tout cela démontre que le régime des parlementaires n'est pas forcément excessif par rapport à ceux du secteur public et du secteur privé qui tiennent compte de l'incidence du recrutement à mi-carrière d'employés de niveau supérieur.

La dernière question concernant le régime des parlementaires est celle du niveau salarial. Bien que l'indemnité parlementaire soit relativement faible, elle est complétée par une allocation de dépenses n'ayant pas à être justifiée et non imposable. On pourrait considérer une partie au moins de cette allocation comme un

Étant donné que plus de 90 p. 100 des cotisants à des régimes de retraite au Canada et la quasi totalité des employés de la fonction publique cotisent à des régimes à prestations déterminées, nous soumettons aux conclusions générales du rapport Sobeco, à savoir qu'il n'est pas souhaitable de passer à un régime à cotisations déterminées.

Niveau des prestations, acquisition des droits aux prestations, indexation et placement des fonds

Malgré cette dernière conclusion, il convient de s'attarder d'avantage sur quatre aspects : le niveau des prestations du régime des parlementaires, l'acquisition des droits aux prestations, l'indexation et le placement des fonds.

Niveau des prestations

Les régimes à prestations déterminées partent du principe qu'on a affaire à des employés faisant carrière. Par exemple, à la fonction publique fédérale, les employés prenant leur retraite après 35 années de service reçoivent des prestations équivalentes à 70 p. 100 de leur salaire moyen des dernières années, après intégration des prestations du Régime de pensions du Canada (RPC). Ce niveau de revenu, compte tenu des prestations versées par le gouvernement, est suffisant pour remplacer la plus grande partie du revenu de préretraite d'un employé, après impôt et dépenses. Dans le cas d'employés à la carrière plus courte, le régime ne permet pas aussi bien de remplacer le revenu de préretraite.

On ne s'attend pas à ce que les parlementaires aient la même trajectoire de carrière que d'autres employés. Ils sont généralement élus assez tard dans leur vie et peuvent ne servir que pour des périodes relativement courtes. Ils risquent de devoir démissionner ou de perdre une élection avant l'âge normal de la retraite de 60 ou 65 ans. Tout cela justifie-t-il la conception du régime de retraite actuel?

- D'une part, on peut s'attendre à ce que les députés aient cotisé à un régime ou accumulé des fonds de retraite avant leur entrée à la Chambre et à ce qu'ils continuent après leur départ, de sorte que le régime de la Chambre n'est nécessaire que pour permettre l'accumulation de prestations pendant leur mandat.
- D'autre part, les députés risquent de perdre une grande partie de leur droit à pension au moment de leur arrivée à la Chambre et de ne pouvoir récupérer ces pertes après leur départ.

Pour répondre à la question ci-dessus, il peut être utile d'examiner les régimes de retraite d'autres postes de niveau comparable à celui de député.

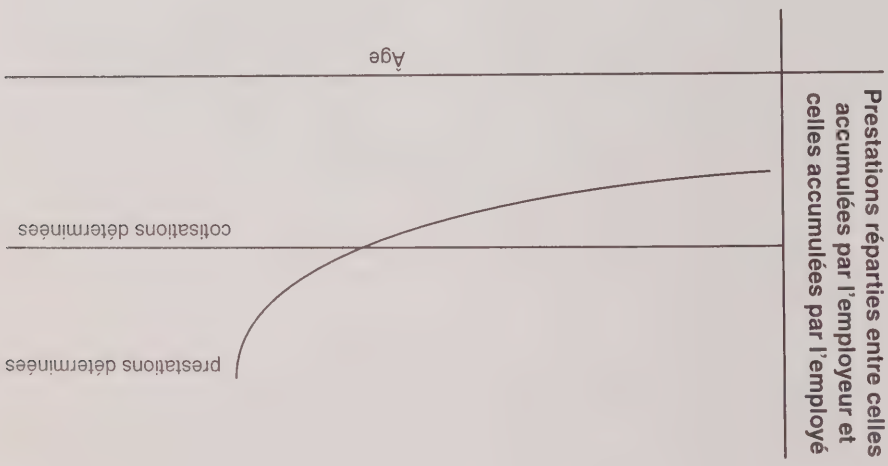
Dans la fonction publique, on peut se référer au régime semblable au Compte de pension de retraite de la fonction publique (CPRFP). Celui-ci est caractérisé par des prestations de 2 p. 100 calculées sur la moyenne des six meilleures années de salaire, moyennant intégration avec le RPC et, dans le cas du Québec, du Régime de rentes du Québec. Des prestations généreuses sont versées aux survivants. Les cotisations de l'employé s'élèvent à 7,5 p. 100 du salaire, moins les cotisations au RPC. Les prestations sont entièrement indexées sur le coût de la vie.

Régime à prestations déterminées	
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> • les prestations sont établies d'après une formule fixe fondée sur le revenu avant la retraite • les employés sont à l'abri des risques économiques et financiers, surtout si le régime est pleinement indexé • les fonds sont rentabilisés par des placements à long terme effectués par des spécialistes
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> • risques de rendement faible pour le répondant du régime • les adhérents au régime ne bénéficient pas des éventuels rendements supérieurs des placements • les adhérents au régime qui quittent leur emploi avant la retraite risquent d'y perdre (problème moindre dans le cas d'un régime indexé) • formule moins avantageuse pour les employés à court terme • les cotils sont moins évidents, la transparence exigeant une évaluation actuarielle, fondée sur plusieurs hypothèses sous-jacentes

Régime à cotisations déterminées	
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> • les cotils pour l'employeur sont fixés à l'avance • les employés bénéficient des rendements de placement supérieurs • cette formule est en général plus intéressante pour ceux et celles qui quittent leur emploi avant la retraite • plus grande transparence des cotils, ceux-ci étant explicitement énoncés, sans qu'il soit nécessaire de conduire une évaluation actuarielle
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> • les employés assument les risques économiques et financiers • on ne peut qu'estimer les prestations de retraite par rapport au revenu avant la retraite, et celles-ci fluctuent grandement suivant la conjoncture • le taux de rendement a tendance à être inférieur à celui des régimes à prestations déterminées car il n'y a pas d'investissement à long terme et que l'on dépend de placements au détail

Ce tableau montre que les deux types de régimes présentent des avantages et des inconvénients, tant pour l'employeur que pour le cotisant. En théorie, tous deux devraient donner lieu aux mêmes prestations, pour des cotils à peu près semblables pour l'employeur et l'employé, bien que la répartition des risques et des avantages soit différente, à supposer bien sûr que les rendements de placement soient les mêmes dans les deux cas. Cependant, du fait des considérations fiscales (que nous traitons de façon plus approfondie ci-après), il est difficile en pratique d'obtenir avec un régime à cotisations déterminées des prestations de retraite similaires à celles que touchent les députés en vertu du régime à prestations déterminées. Si l'objectif était plus modeste, comme ceux énoncés dans la *Loi sur la pension de la fonction publique* (LFPF), les deux types de régimes permettraient d'arriver au même objectif, du moins pour des niveaux de revenu correspondant à l'indemnité parlementaire.

- Les régimes à cotisations déterminées sont plus intéressants pour les employés jeunes ayant peu d'années de service, et ils le sont moins pour les employés âgés ayant de longs états de service.
Le graphique ci-dessous illustre cette description en comparant la valeur des prestations et les cotisations accumulées dans le cas de régimes à prestations déterminées et de régimes à cotisations déterminées.



Ce graphique montre que le régime à cotisations déterminées est plus ou moins neutre quel que soit l'âge du cotisant, alors que le régime à prestations déterminées récompense les employés plus âgés ayant de longs états de service, aux dépens des plus jeunes ayant peu d'ancienneté (dont certains, bien sûr, finiront par accumuler des années de service, s'ils restent avec le même employeur).

La différence entre les régimes à prestations déterminées et les régimes à cotisations déterminées est moins marquée quand les prestations de retraite différées versées à ceux et celles qui quittent leur emploi avant l'âge de la retraite sont indexées sur l'IPC. La différence entre la valeur qu'obtiennent les personnes quittant leur emploi avant la retraite et celle que récupèrent les retraités est beaucoup plus grande dans le cas des régimes non indexés que dans les cas de ceux qui sont indexés.

Le tableau suivant donne un aperçu des avantages et des inconvénients de ces deux types de régimes.

Après leur départ de la Chambre des communes et avant d'atteindre l'âge ouvrant droit à la retraite de parlementaire, les députés peuvent connaître une période financièrement difficile, contrairement aux employés typiques qui démissionnent ou sont congédiés. Rares en effet sont les députés qui quittent la Chambre volontairement, le départ étant généralement causé par une défaite électorale. Ils se retrouvent dès lors dans une situation délicate et peuvent ne pas être prêts à embrasser une nouvelle carrière.

Les députés comptant moins de six années de service reçoivent une allocation de cessation d'emploi égale à six mois de rémunération. Ceux qui ont accumulé plus d'années de service touchent généralement une retraite bien que, depuis les modifications de 1995, celle-ci ne commence à être versée que lorsque le député atteint l'âge de 55 ans.

Il semble donc que le régime avait pour objet (du moins jusqu'aux changements de 1995) de couvrir à la fois le départ à la retraite et le changement de carrière, bien qu'il soit préférable de traiter séparément ces deux cas de figure. Nous reviendrons sur cette question.

Objectifs des régimes de retraite : régimes à prestations déterminées et régimes à cotisations déterminées

Un régime de retraite a pour objet de fournir au cotisant un revenu suffisant quand il cesse ses activités professionnelles, en remplaçant la plus grande partie de son revenu compte tenu des pensions perçues auprès de sources publiques et du produit des économies et des placements personnels. Les deux principaux types de régimes de pension (à prestations déterminées et à cotisations déterminées) peuvent permettre de réaliser cet objectif, mais ils reposent sur une répartition différente du risque entre l'employeur et le cotisant et donnent lieu à des prestations différentes d'un type de cotisant à l'autre.

- **Régimes à prestations déterminées.** En vertu de ce type de régime, les prestations sont calculées suivant une formule qui établit un lien entre le salaire et le nombre d'années de cotisation. Le régime des parlementaires et celui des fonctionnaires fédéraux (pension de la fonction publique) sont à prestations déterminées.
- **Régimes à cotisations déterminées.** Dans ce type de régime, les cotisations de l'employeur et de l'employé sont fixées d'avance; elles sont généralement exprimées en pourcentage du salaire et sont investies dans un fonds. Quand le cotisant atteint l'âge de la retraite, une pension est achetée suivant un calcul fondé sur le taux de pension établi au moment de l'achat. On trouve dans cette catégorie les régimes de pension agréés à cotisations déterminées, les régimes de retraite à cotisations déterminées et les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) collectifs.

Voici comment se répartissent les prestations selon les différents types de cotisants, les exemples ci-dessous correspondant à des cas généraux.

- Les régimes à **prestations déterminées** sont plus intéressants pour les employés âgés justifiant de longs états de service et qui touchent leur retraite au moment de leur départ; ils sont moins intéressants pour les jeunes employés ne justifiant pas de longs états de service et quittant leur emploi avant l'âge de la retraite.

Le rapport Sobeco recommandait aussi que le taux d'accumulation des prestations soit ramené de 5 p. 100 à 2 p. 100, taux applicable aux fonctionnaires fédéraux. Ce taux a en fait été ramené à 4 p. 100 et il demeure supérieur à celui de la plupart des régimes du secteur privé et du secteur public. Nous reviendrons également sur cet aspect.

Sobeco recommandait que l'actuelle formule d'indexation — indexation totale sur l'IPC différée jusqu'à 60 ans (à partir de ce moment-là, une indexation rétroactive est appliquée à partir de la date où le député a quitté la Chambre) — soit remplacée par une indexation sur l'IPC moins 3 p. 100, sans décalage dans le temps. La formule d'indexation n'a pas été modifiée. Nous commentons cet aspect plus loin dans le présent document.

Parallèlement à la baisse proposée du taux d'accumulation des prestations, Sobeco recommandait que le taux de cotisation des députés soit ramené à 5 p. 100. En fait, il a été ramené à 9 p. 100, ce qui correspond à peu près à la réduction du taux d'accumulation de 5 p. 100 à 4 p. 100.

Sobeco recommandait aussi qu'on modifie le régime pour le rendre conforme aux dispositions de la loi sur les retraites, notamment en ramenant à deux ans la période d'acquisition des droits aux prestations (contre six actuellement) et en permettant la transférabilité. Aucune de ces recommandations n'a été mise en œuvre.

Sobeco estimait que ces modifications permettraient de réduire les coûts pour l'employeur, qui passeraient de 44 p. 100 à environ 12,5 p. 100 des coûts salariaux, bien qu'il semble y avoir une certaine incohérence entre les recommandations et le calcul des coûts (on recommande de commencer à verser les prestations de retraite quand le bénéficiaire atteint 55 ans mais, dans le calcul des coûts, on suppose que les prestations ne seront pas versées avant l'âge de 60 ans). En outre, étant donné le taux d'inflation actuel, on a peut-être surestimé les économies que permettrait de réaliser une indexation calculée sur l'IPC moins 3 p. 100, puisqu'il n'y aurait pas de réduction pour une inflation inférieure à ce pourcentage.

Nous estimons que, par suite des modifications déjà apportées, le coût pour l'employeur a été ramené à 30 à 35 p. 100 de la masse salariale (sur la base des données de Sobeco).

Avantages sociaux

Selon Sobeco, le programme d'avantages sociaux est « attrayant » et il est conforme à ce qui est offert aux cadres supérieurs du secteur privé.

Objectifs des régimes de retraite et analyse

Départ à la retraite ou cessation d'emploi

En général, les régimes de retraite sont conçus pour offrir un revenu à l'employé au moment où il quitte la population active, généralement entre 60 et 65 ans. En revanche, les prestations de cessation d'emploi reposent sur le principe selon lequel le cotisant occupera un autre emploi entre son départ et sa retraite.

Analyse et recommandations
Régime de retraite
 Les auteurs du rapport Sobeco estimaient qu'il ne serait pas souhaitable de remplacer le régime à prestations déterminées par un régime à cotisations déterminées. Nous revenons sur cette conclusion dans notre analyse de la raison d'être des régimes de retraite.
 En outre, ils recommandaient que les prestations de retraite ne soient pas versées avant 55 ans, changement qui a été mis en œuvre.

Un sommaire plus complet des régimes provinciaux figure à l'annexe 4.

Province	8 juin 1995	régime à prestations déterminées	<ul style="list-style-type: none"> • prestations accumulées jusqu'au 8 juin 1995, payables en vertu du régime précédent, ou converties en cotisations déterminées • prestations accumulées dans une combinaison de régime de pension agréé et de régime complémentaire • régime à cotisations déterminées non contributif après le 8 juin 1995 • cotisation du gouvernement égale à 5 p. 100 du salaire 	Québec	n.d.	régime à prestations déterminées	<ul style="list-style-type: none"> • pas de changements : état des prestations conforme au rapport Sobeco 	I.-P.-É. mai 1994	régime à prestations déterminées	<ul style="list-style-type: none"> • cotisations des députés réduites de 2 p. 100 entre 1971 et 1994 • pensions accumulées entre 1971 et 1994 réduites à partir de 1994 • indexation réduite à l'IPC moins 2 p. 100 • nouveau régime établi par une commission indépendante, maintenant sur pied
Ontario	8 juin 1995	régime à prestations déterminées	<ul style="list-style-type: none"> • prestations accumulées jusqu'au 8 juin 1995, payables en vertu du régime précédent, ou converties en cotisations déterminées • prestations accumulées dans une combinaison de régime de pension agréé et de régime complémentaire • régime à cotisations déterminées non contributif après le 8 juin 1995 • cotisation du gouvernement égale à 5 p. 100 du salaire 	Québec	n.d.	régime à prestations déterminées	<ul style="list-style-type: none"> • pas de changements : état des prestations conforme au rapport Sobeco 	I.-P.-É. mai 1994	régime à prestations déterminées	<ul style="list-style-type: none"> • cotisations des députés réduites de 2 p. 100 entre 1971 et 1994 • pensions accumulées entre 1971 et 1994 réduites à partir de 1994 • indexation réduite à l'IPC moins 2 p. 100 • nouveau régime établi par une commission indépendante, maintenant sur pied

moins de 35 p. 100 des coûts salariaux, soit au même rang que celui de la France (34 p. 100), mais tout de même devant ceux du Royaume-Uni, de la Suède et des États-Unis, dont les coûts se situent entre 15 p. 100 et 17 p. 100 des coûts salariaux. Aucun pays n'a modifié les régimes offerts depuis la publication du rapport Sobeco. Cependant, nous avons obtenu des renseignements supplémentaires sur quelques régimes, ce qui nous permet de compléter et, dans certains cas, de corriger les données du rapport Sobeco. Les révisions en question figurent à l'annexe 5.

Comparaison avec les régimes provinciaux

Selon le rapport Sobeco, le régime fédéral est très semblable à trois régimes provinciaux (Ontario, Québec et Colombie-Britannique) quant à la méthode de calcul des prestations et au coût global. Il ne faut pas s'en étonner, car il tend à être un modèle pour les provinces. Sur le plan du coût, les régimes de l'Ontario et de la Colombie-Britannique sont comparables au régime fédéral (46 p. 100 et 45 p. 100 respectivement), alors que celui du Québec est inférieur, avec 32 p. 100, principalement parce qu'il n'est pas complètement indexé. Avec la formule de 4 p. 100, le coût du régime fédéral serait nettement plus bas que le coût de ceux de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, et il se rapprocherait du régime du Québec. Cependant, depuis la publication du rapport Sobeco, l'Ontario et la Colombie-Britannique ont abandonné le système de prestations déterminées utilisé aux fins de comparaison (voir le tableau ci-dessous qui fait le point sur les régimes ayant subi d'importants changements et sur les trois régimes retenus dans la comparaison de Sobeco).

Province	Date du changement	Type de régime avant changement	Régime après le changement
Colombie-Britannique	16 juin 1996	régime à prestations déterminées	<ul style="list-style-type: none"> • prestations accumulées jusqu'au 19 juin 1996, payables conformément au régime précédent • aucune autre accumulation après le 19 juin 1996 • possibilité d'adhérer à un REER (aucun détail à ce sujet pour l'instant)
Alberta	14 juin 1993	régime à prestations déterminées	<ul style="list-style-type: none"> • les députés totalisant au moins cinq années de service le 14 juin 1993 recevront une retraite calculée en vertu du régime précédent, pour les années de service accumulées jusqu'au 14 juin 1993 • aucun régime en place pour les années de service accumulées après le 14 juin 1993

Dans le présent document, nous examinons la raison d'être des régimes de retraite en général, et des élus en particulier, étant donné que la trajectoire de carrière d'un parlementaire est assez différente de celle d'un employé. Nous avons ainsi été amenés à comparer des régimes types pour différentes catégories d'employés. De plus, nous traitons brièvement des perceptions du public qui pourraient avoir une influence sur l'allocation de dépenses et son incidence sur le régime de retraite.

Finalement, nous envisageons certaines solutions pour remplacer le régime de retraite actuel, solutions assorties de coûts approximatifs et accompagnées d'exemples de prestations pour des députés types, en fonction des divers régimes étudiés.

Avantages sociaux

Idéalement, nous aurions dû axer notre méthodologie sur la valeur relative des avantages sociaux dont bénéficient les députés types, comparativement à ceux que reçoivent les employés d'autres organisations³. Nous avons appliqué une méthodologie plus limitée, consistant essentiellement à tester la perception des députés selon laquelle leurs avantages sociaux sont moins généreux que ceux qu'accorderait leur organisme-employeur avant leur élection.

La comparaison, au chapitre des prestations et des cotisations des employés, entre les avantages sociaux des parlementaires et ceux qu'offre la fonction publique et les avantages sociaux types qu'on trouve dans les secteurs public et privé, permet de juger de la générosité relative du régime des parlementaires.

L'analyse comprend un bref aperçu des tendances actuelles en matière d'avantages sociaux qui pourraient influencer la façon dont les députés perçoivent la générosité relative des avantages qui leur sont offerts.

Retour sur le rapport Sobeco

Régime de retraite

Comparaison avec les régimes étrangers

Nous avons effectué des comparaisons avec les régimes en vigueur dans six autres pays : l'Australie, le Royaume-Uni, la Belgique, la Suède, la France et les États-Unis. Tous les régimes analysés sont des régimes à prestations déterminées, de niveaux variables. Sobeco estime que le régime canadien revient à 44 p. 100 de la masse salariale (selon la formule de 5 p. 100), ce qui le place, au chapitre du coût, après ceux de l'Australie et de la Belgique mais devant tous les autres. La formule de 4 p. 100 avec un âge minimum de 55 ans permettrait de ramener le coût du régime canadien à

3. Dans l'approche retenue, nous évaluons les éléments de prestations en fonction de la valeur qu'ils représentent pour l'adhérent au régime de retraite, plutôt que de leur coût du point de vue de l'employeur; pour cela, nous considérons non seulement la conception des divers éléments de prestation mais aussi les caractéristiques de l'employé « type » sur le plan démographique (d'après les données démographiques des députés dans leur ensemble).

pour les députés de la 36^e législature. Autrement dit, les députés nouvellement élus ne peuvent se retirer du régime, mais ceux qui s'en étaient retirés lors de la législature précédente n'y adhèrent toujours pas.

Selon le rapport Sobeco de 1994, le coût de ce régime pour l'employeur, pour une prestation à l'ancien taux de 5 p. 100 par an, représente environ 44 p. 100 de la masse salariale, toute considération d'ordre fiscal étant exclue (aspect que nous aborderons plus loin dans ce document)². Nous estimons que la prestation de 4 p. 100 par an, en vertu du régime actuel, représente pour l'employeur un coût légèrement inférieur à 35 p. 100 de la masse salariale. Précisons qu'il s'agit là du coût moyen pour l'ensemble des députés. En effet, le coût exprime en pourcentage du salaire individuel varie grandement : il est plus élevé pour les jeunes députés pouvant bénéficier pleinement de l'accumulation des prestations pendant 19 ans et il l'est moins pour ceux qui sont plus âgés. En outre, le coût moyen calculé sur toute la carrière du député est inférieur pour ceux ayant atteint l'équivalent de 75 p. 100 pendant qu'ils siègent encore. Les années de service supplémentaires ne donnent droit à aucune prestation supplémentaire, ce qui réduit d'autant le coût moyen sur toute une carrière. L'annexe 2 montre le coût approximatif de ce régime en pourcentage de la rémunération pour un certain nombre de députés types.

Avantages sociaux

Nous avons examiné le programme d'avantages sociaux (soins de santé, soins dentaires, etc.) et nous l'avons comparé à ceux que l'on retrouve généralement dans le secteur public (gouvernements provinciaux, sociétés d'État et autres entités publiques comme les municipalités et les conseils scolaires) et dans le secteur privé. Cette comparaison est particulièrement pertinente étant donné les différents antécédents des députés.

Le programme d'avantages sociaux des députés calque celui des cadres supérieurs de la fonction publique fédérale. En effet, les avantages de base, dont la participation de l'employeur aux coûts, sont les mêmes que ceux accordés aux fonctionnaires de la catégorie EX.

Méthodologie

Régime de retraite

Nous avons fondé notre examen sur une analyse du rapport réalisé par Sobeco en 1994. Nous avons actualisé les comparaisons avec les régimes étrangers et provinciaux, et souligné des changements importants survenus dans les régimes de retraite des parlementaires (ou de postes équivalents) dans les pays ou provinces retenus pour cette comparaison. En outre, nous avons examiné les conclusions du rapport Sobeco, et nous les avons commentées et mises à jour.

2. *La rémunération des députés et sénateurs canadiens*, rapport de Sobeco Ernst & Young, commandé par le Conseil du Trésor (Ottawa, 1994). Le rapport Sobeco, publié en février 1994, examine les conditions d'emploi des parlementaires.

- Les régimes d'avantages sociaux des députés sont semblables à ceux avec lesquels nous les avons comparés, mais ils n'ont pas suivi les tendances récentes.
- Les régimes d'avantages sociaux des parlementaires devraient être réexaminés en même temps que ceux des cadres supérieurs de la fonction publique.

Historique

Salaire et allocation de dépenses

Les députés perçoivent un traitement fixe imposable (l'indemnité parlementaire) ainsi qu'une allocation de dépenses non imposable et qu'ils n'ont pas à justifier. L'indemnité parlementaire et l'allocation de dépenses se présentent ainsi :

	Députés	Sénateurs
Indemnité parlementaire	64 400 \$	64 400 \$
Allocation de dépenses	21 300 \$	10 100 \$

Certains parlementaires perçoivent aussi d'autres montants. Par exemple, les membres des deux Chambres assumant des responsabilités supplémentaires (ministre, chef de parti, président de la Chambre), touchent une indemnité additionnelle, et les députés de circonscriptions vastes ou éloignées perçoivent une allocation de dépenses plus élevée. Nous ne traiterons dans ce rapport que des régimes de retraite et d'avantages sociaux en regard des indemnités et du traitement de base.

Régime de retraite

Les députés bénéficient d'un régime de retraite leur assurant une accumulation de 4 p. 100 par année de service jusqu'à un maximum de 75 p. 100 au bout de 19 ans. La retraite est versée au moment du départ de la Chambre des communes ou à 55 ans, selon la plus tardive de ces éventualités. Elle est indexée au coût de la vie quand le député atteint 60 ans; à ce moment-là, le rajustement en fonction de l'indice des prix à la consommation (IPC) est fait de façon rétroactive. Les députés versent une cotisation égale à 9 p. 100 de leur indemnité parlementaire jusqu'à ce qu'ils atteignent la prestation maximale, après quoi la cotisation tombe à 1 p. 100. Les cotisations et les prestations fondées sur les autres indemnités que reçoit le député sont facultatives. On trouvera à l'annexe 1 le résumé des dispositions du régime.

S'il quitte la Chambre des communes avant six ans de service pour avoir droit à la retraite, l'indemnité de cessation d'emploi. Celle-ci n'est cependant pas versée aux députés ayant le droit de percevoir tout de suite leur retraite.

Le régime a été modifié en 1995. Avant cela, le taux d'accumulation était de 5 p. 100 par an (jusqu'à un maximum de 75 p. 100 après 15 ans) et les prestations étaient versées dès le départ de la Chambre des communes, quel que soit l'âge du bénéficiaire. Par ailleurs, les cotisations étaient plus élevées (11 p. 100). Avant ces changements, l'adhésion au régime était obligatoire. Les modifications de 1995 ont rendu le régime facultatif pour les députés de la 35^e législature, mais le régime est redevenu obligatoire

Rapport de recherche n° 7

Examen des régimes de retraite et d'avantages sociaux des parlementaires

Nous examinons dans le présent rapport les dispositions actuelles des régimes de retraite et d'avantages sociaux des députés, et nous formulons diverses remarques sur les régimes de substitution susceptibles de mieux répondre aux besoins des députés. Nous traitons en particulier de la question du retrait volontaire du régime de retraite et nous comparons les avantages sociaux des députés avec ceux que nous ont communiqués d'autres employés du secteur public et du secteur privé. De plus, nous examinons brièvement le régime de retraite des sénateurs.

Principales constatations

Voici nos principales constatations.

- L'allocation de dépenses des députés devrait être majorée et ajoutée au revenu ouvrant droit à pension, le taux d'accumulation des prestations étant modifié en conséquence.
- Le régime actuel à prestations déterminées pourrait être maintenu pour ceux et celles qui désirent y adhérer, mais le taux d'accumulation devrait être ramené à 2,5 p. 100, ce qui produirait la même accumulation annuelle de prestations qu'à l'heure actuelle.
- On pourrait envisager d'adopter un mécanisme permanent de retrait qui donnerait aux députés actuels et futurs le choix de ne pas adhérer au régime actuel.
- Les députés optant pour le retrait pourraient adhérer à un autre régime de retraite. Il conviendrait de supprimer le lien entre le régime de retraite et l'indemnité de cessation d'emploi, laquelle devrait être versée à tous les députés ne pouvant pas toucher de retraite au moment où ils quittent la Chambre des communes.
- Les députés s'étant retirés du régime lors de la 35^e législature pourraient avoir la possibilité de réintégrer le régime actuel.
- Les députés maintenant leur option de retrait du régime actuel ne bénéficieraient d'aucune indemnisation exonérée d'impôt pour les années passées hors du régime.
- L'indemnité parlementaire et les prestations de retraite des sénateurs devraient être traitées de la même manière que celles des députés.

1. Le présent document, remis en décembre 1997, a été rédigé pour la Commission d'étude des indemnités des parlementaires par la firme William M. Mercer Limited d'Ottawa.

Sénateurs	144
Solutions de remplacement au régime de retraite	145
Régimes d'avantages sociaux : constats et tendances	145
Aperçu	145
Gouvernements provinciaux	145
Sociétés d'État	146
Autres entités du secteur public	146
Secteur privé	146
Résumé	146
Tendances	146
Autres observations	147
Propositions	148
Conclusions	148
Régime de retraite	148
Avantages sociaux	150
Annexe 1 — Sommaire des prestations et des coûts	151
Annexe 2 — Comparaison entre les prestations et les coûts : régimes à prestations déterminées et régimes à cotisations déterminées	153
Annexe 3 — Résultats de l'enquête sur l'indexation pendant la retraite	155
Annexe 4 — Enquête sur les régimes de retraite des assemblées législatives provinciales	157
Annexe 5 — Comparaison avec les régimes étrangers	161
Annexe 6 — Dispositions des régimes propres aux PDG	165
Annexe 7 — Dispositions transitoires en vertu du régime à prestations déterminées proposé	166

TABLE DES MATIÈRES

121	Principales constatations
122	Historique
122	Saltaire et allocation de dépenses
122	Régime de retraite
123	Avantages sociaux
123	Méthodologie
123	Régime de retraite
124	Avantages sociaux
124	Retour sur le rapport Sobeco
124	Régime de retraite
124	Comparaison avec les régimes étrangers
125	Comparaison avec les régimes provinciaux
126	Analyse et recommandations
126	Régime de retraite
127	Avantages sociaux
127	Objectifs des régimes de retraite et analyse
127	Départ à la retraite ou cessation d'emploi
127	Objectif des régimes de retraite : régimes à prestations déterminées et régimes à cotisations déterminées
128	Niveau des prestations, acquisition des droits aux prestations, indexation et placement des fonds
131	Niveau des prestations
131	Acquisition des droits aux prestations
133	Indexation
134	Placement des fonds
134	Aspect fiscal
134	Régimes à prestations déterminées
134	Régimes à cotisations déterminées et REER
136	Opinion publique et régimes de retraite du secteur public
137	Suppression du lien entre les prestations de retraite et les indemnités de cessation d'emploi
137	Définition de la rémunération
139	Adhésion et retrait
140	Réintégration
141	Retrait permanent

RAPPORT DE RECHERCHE N° 7

Examen des régimes de retraite et
d'avantages sociaux des parlementaires

Autres renseignements Publications

Commission chargée d'étudier les indemnités des parlementaires (commission St. Germain-Fox), Rapport, Ottawa, 1989.

Commission d'étude des indemnités des parlementaires (commission Lapointe), *Idéaux démocratiques et réalités financières. La rémunération des parlementaires au 21^{ème} siècle*, Ottawa, 1994.

Sobeco, Ernst & Young, *La Rémunération des députés et sénateurs canadiens*. Rapport déposé au Président du Conseil du Trésor, 1994.

Paul Fox et Graham White, *Politics: Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1991.

C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987.

Bureau du Surintendant des institutions financières, « Rapport actuariel au 31 mars 1995 », Régime de retraite des députés, Ottawa, 1996.

Organisations

L'Association des ex-parlementaires est présidée par Barry Turner et dispose d'un bureau sur la colline du Parlement.

Murray Axsmith (Ottawa) Ltd., Rob Notman, président (613) 238-6266; notman@murrayaxsmith.com.

Drake Beam Morin (Ottawa) Inc., 360, rue Albert, pièce 1510, Ottawa (Ontario), (613) 235-0076.

William M. Mercer Ltd., Actuaire-conseils, M. Cohen, 275, rue Slater, pièce 1100, Ottawa (Ontario), (613) 230-9348.

Avec un revenu familial globalement similaire à celui qu'ils avaient avant l'élection (ou inférieur si le conjoint a abandonné son emploi pour se réinstaller à Ottawa), il peut être difficile d'épargner. En outre, étant donné la nature de leur carrière antérieure et les exigences du travail parlementaire, peu de députés auront des chances de gagner un revenu supplémentaire en restant actifs au sein d'une entreprise ou en poursuivant leur profession antérieure à temps partiel. À la fin de leur mandat de député, il est donc fort peu probable que leur situation financière se soit améliorée. De fait, certains risquent même de se trouver dans une situation moins favorable que leurs pairs parce qu'ils n'auront pas pu épargner comme ils l'auraient fait s'ils avaient poursuivi leur carrière ou parce qu'ils auront dû puiser dans leurs économies pour effectuer des dépenses qui ne sont pas couvertes par leur revenu parlementaire.

D'aucuns considèrent que certains autres aspects de la fonction de député constituent une compensation adéquate : le prestige et le fait d'être dans l'arène publique, par exemple. Cela dit, ces avantages apparents se terminent rapidement. Le premier voyage en avion est peut-être amusant mais le centième sera probablement épuisant, surtout s'il est fait dans le cadre d'une semaine de travail de 70 heures et qu'il signifie une autre séparation familiale.

Après la vie parlementaire, la situation dépendra en grande mesure des circonstances, de la santé et de l'énergie de chacun. Tout le monde n'est pas prêt à recommencer sa vie professionnelle à 50 ans, l'âge moyen auquel s'achève la fonction de député. À cet âge, la plupart des gens constatent que la recherche d'un emploi prend au minimum plusieurs mois, et les circonstances ayant exigé cette recherche ne sont pas toujours propices. Beaucoup d'anciens députés subissent le stress inhérent à la perte d'un emploi et, comme ils sont plus âgés, ils seront peut-être moins capables de reprendre vigoureusement leur carrière, ou ils seront moins portés à le faire.

Comme ils auront quitté leur profession ou leur carrière pendant une moyenne de quatre à cinq ans, les anciens députés constateront peut-être qu'ils ont perdu du terrain par rapport à leurs pairs. Leurs collègues seront montés dans l'échelle des revenus et de la profession. Des jeunes seront entrés dans la profession. Les ex-députés auront peut-être subi une certaine érosion de leurs connaissances et de leurs compétences, sans compter qu'ils n'auront aucune expérience récente de leur domaine d'activité. Les gens d'affaires, les entrepreneurs et les membres de professions libérales indépendantes constateront que leurs concurrents ne se sont pas tournés les pouces pendant leur absence. Tout cela risque de produire un potentiel de gain inférieur à ce qu'il aurait été s'ils avaient continué leur carrière. En outre, le député battu ou qui ne se représente pas risque d'avoir moins de capital que s'il avait poursuivi sa carrière.

Ce phénomène est compensé dans une certaine mesure par un régime de retraite que l'on accumule rapidement, mais des études ont montré que ce régime n'est pas excessif. Mentionnons la situation particulière des députés battus qui ne sont pas admissibles à la pension de retraite et qui ne sont pas capables de retrouver un emploi avant l'épuisement de leur indemnité de départ. Cela vaudrait la peine d'étudier comment il serait possible de combler cette lacune sur le plan des avantages financiers. Le député ne devrait pas s'attendre à tirer d'avantages financiers spéciaux de sa fonction, mais il est raisonnable de penser que le fait de se consacrer au service de la nation ne devrait pas le mettre dans une situation sensiblement moins avantageuse qu'avant son élection.

questions d'ordre financier ou connexes. Une telle étude pourrait être utile pour analyser une préoccupation soulevée par la commission St. Germain-Fox en 1989 : ... il n'y a pas de contradiction à dire que, si la carrière de député attire encore de nombreuses personnes compétentes, le degré actuel de rémunération ainsi que les frais qu'engendrent (*sic*) l'exercice d'une telle charge n'en sont pas moins rédhibitoires pour nombre de personnes de même envergure désireuses de se dévouer au bien commun. Qui plus est, ces facteurs ont dissuadé certains de solliciter un second mandat¹⁸.

Finalement, il serait utile de savoir dans quelle mesure les nouveaux députés sont conscients des exigences financières auxquelles ils seront probablement confrontés, et dans quelle mesure ils sont capables d'y faire face. Selon l'agence de recherche de cadres Drake Beam Morin, il est courant dans le secteur privé de donner aux nouveaux employés des informations qui les aideront à s'adapter à leur nouveau poste et à se préparer à travailler efficacement dans leur nouvelle situation. Comme il existe à la Chambre des communes un programme d'initiation des nouveaux députés, il conviendrait de se demander s'il est adéquat pour tous les nouveaux arrivants. Par exemple, les nouveaux députés comprennent-ils bien leurs futurs besoins financiers? Ont-ils les connaissances et les ressources personnelles requises pour se préparer et pour préparer leur famille de manière réaliste? Dans la négative, que devrait-on faire pour les y aider et comment pourrait-on leur fournir les informations nécessaires d'une manière qui convienne à ceux que l'on voudrait aider? Un tel programme pourrait-il être mis en œuvre à un coût raisonnable, par exemple en incluant, dans le programme d'initiation de l'actuel, des séances d'information sur les finances personnelles et sur la planification de carrière? Convendrait-il plutôt d'adopter une approche plus individuelle?

Conclusion

Cette étude visait à analyser les antécédents professionnels et financiers des députés, la manière dont évolue leur situation financière pendant leur vie parlementaire, et les options qui s'offrent à eux lorsqu'ils quittent la vie parlementaire. La conclusion générale est que le service parlementaire a probablement un effet neutre sur la situation financière du député typique pour l'ensemble de sa vie, mais on ne peut ignorer le bouleversement qu'entraînent pour de nombreux députés les années passées au Parlement.

Avant d'être élus, la plupart des futurs députés travaillent dans l'un des trois domaines professionnels suivants : l'enseignement, la gestion et le droit. Étant donné leur âge moyen au moment de l'élection, la plupart en sont probablement à l'étape intermédiaire de leur carrière et gagnent au moins la moyenne correspondant à leur âge et à leur profession. Ce niveau de revenu est généralement similaire à celui d'un député. À quelques exceptions près, le passage de la vie privée à la vie publique ne représente donc ni un gain ni une perte notable dans la plupart des cas.

Après l'élection, la situation peut changer pour certains élus. La vie du député est instable et exigeante; les voyages sont nombreux, et certains députés doivent assumer des dépenses supplémentaires parce qu'ils sont obligés d'entretenir deux résidences.

La pension de retraite est plus importante que celle offerte aux législateurs de certains autres pays et on a déjà envisagé d'en modifier les dispositions. Par exemple, on peut lire cette remarque dans le rapport Sobeco :

Il est intéressant de constater que la situation financière personnelle du député en France et en Suède, lors de son retour dans la vie privée, a une incidence sur les sommes qu'il a le droit de recevoir¹⁶.

Cela dit, tous les députés qui quittent la vie parlementaire n'ont pas nécessairement droit à la pension de retraite. Comme le précisait la commission St. Germain-Fox :

En 1988, 113 députés ne sont pas retournés à la Chambre des communes, soit pour cause de retraite, soit par défaite aux élections. De ces 113 personnes, seules 51 touchent une allocation. Autrement dit, au lendemain de l'élection de 1988, la majorité des anciens députés, soit 55 p. 100, se sont trouvés sans allocations de retraite¹⁷.

Autres recherches possibles

On pourrait répondre à beaucoup de questions en effectuant une étude prospective auprès d'une cohorte de parlementaires pendant toute leur vie active. Qui présente sa candidature et qui est choisi? À cette étape, on pourrait identifier les caractéristiques financières et autres des candidats choisis et trouver un groupe de gens dans une situation relativement similaire pour faire des comparaisons. Comment se comparent les caractéristiques des candidats choisis à celles des candidats élus? Qu'arrive-t-il pendant leur séjour à la Chambre des communes? Accumulent-ils des biens ou dépensent-ils leur avoir? Finalement, qu'arrive-t-il plus tard? Les facteurs financiers influent-ils sur la décision de quitter volontairement la vie parlementaire? Quelle est leur situation immédiatement après leur départ, puis 5 et 10 ans plus tard? À chaque étape, on ferait également le point sur le groupe de comparaison.

Un tel projet permettrait d'obtenir les données précises qui nous manquent aujourd'hui. La difficulté consisterait à obtenir que les sujets divulguent leur situation financière sur une période de plus de 20 ans et à garder le contact avec ceux qui ont abandonné la vie publique.

On pourrait aussi entreprendre une étude moins exigeante auprès d'ex-députés. Il s'agirait d'interroger un échantillon aléatoire au sujet de leur expérience, au moyen d'un questionnaire ou d'autres méthodes structurées de collecte de renseignements. Les opinions et souvenirs personnels ne sont pas toujours exacts, mais les données peuvent être utiles. Il pourrait cependant être difficile de préserver l'anonymat et d'obtenir la coopération des participants. Pour résoudre ces problèmes, on pourrait peut-être demander à l'association des ex-parlementaires de choisir l'échantillon et de s'occuper de l'envoi des questionnaires.

Une troisième possibilité consistait à entreprendre des recherches auprès des associations de circonscription pour voir si des candidats ou candidates qualifiés ont refusé des invitations émanant de comités de recherche de candidats à cause de

16. Rapport Sobeco, p. 33.

17. Commission St. Germain-Fox, p. 45-46.

apitides, mais le revers de cette médaille est que toute erreur ou échec risque également d'être largement connu. De plus, les compétences nécessaires pour se forger une image publique ne sont pas nécessairement souhaitables ou transférables dans le secteur privé, et elles ne sont pas toujours non plus le signe que l'on possède des compétences politiques ou administratives. Certains députés restent relativement inconnus malgré un talent et une énergie évidents et il est clair que leur service parlementaire ne leur donne aucun avantage plus tard.

Il se peut que le service parlementaire offre certains avantages aux députés qui retournent dans certaines professions après leur défaite électorale. Ainsi, on a vu des cabinets d'avocats, des firmes de communications, des firmes de relations publiques et des firmes d'experts-conseils recruter d'anciens députés. Par exemple, les ex-députés du parti gouvernemental peuvent profiter de leurs relations et de leur accès aux décideurs si leur parti est toujours au pouvoir, bien que leurs activités dans ce contexte puissent être relativement circonscrites par les lignes directrices sur les conflits d'intérêts.

Les députés battus ou qui prennent leur retraite et qui ont au moins six années de service bénéficient à partir de 55 ans d'une pension de retraite. Selon la commission

St. Germain-Fox :

Après avoir étudié la question sous tous ses aspects, les commissaires sont d'avis que les allocations versées actuellement sont adéquates¹⁴.

Selon l'étude Sobeco consacrée à la rémunération des parlementaires et préparée pour le Conseil du Trésor en 1994, cette pension de retraite était alors au moins aussi généreuse que celle offerte à la plupart des membres des professions libérales, et la rémunération globale était comparable à celle de professions jugées équivalentes (ce qui veut dire que le salaire des députés était peut-être inférieur mais que la pension de retraite était supérieure)¹⁵. C'est en se fondant sur cette étude que la commission

Lapointe a conclu que la pension de retraite des députés était dans l'ensemble égale à celle des personnes exerçant des fonctions comparables ailleurs. Le régime de retraite des députés permet d'accumuler une pension beaucoup plus rapidement que le régime de retraite typique, un peu comme dans le cas des PDG d'entreprises ou d'autres personnes occupant des postes à risque élevé. En revanche, ce régime de retraite n'est généralement pas transférable dans le secteur privé. La plupart des députés n'ont pas la possibilité de cotiser à un REER pendant qu'ils cotisent au régime de retraite des députés. Ceux qui ont plus de six années de service n'ont pas d'indemnité de départ qui pourrait les aider pendant leur période de transition, et ils ne peuvent toucher leurs prestations de retraite avant l'âge de 55 ans. Le député qui a assez de moyens pour couvrir ses besoins pendant la période de transition peut verser son indemnité de départ dans un REER (et le montant est équivalent à la cotisation de l'employeur à un régime de retraite), mais ceux qui n'ont pas assez de moyens devront probablement dépenser leur indemnité de départ, ce qui aura pour effet d'annuler tout avantage éventuel au moment de la retraite, sans compter qu'ils devront également payer de l'impôt sur le capital.

14. Commission St. Germain-Fox, p. 47.

15. Sobeco, Ernst & Young, *La Rémunération des députés et sénateurs canadiens*, Rapport déposé au Président du Conseil du Trésor (1994).

expérience dans le domaine public sont des avantages qui intéressent les cabinets d'avocats. Cela dit, tous les députés n'ont pas nécessairement des relations utiles et tous ne travailleront pas forcément dans un domaine où de tels contacts seraient un atout. Par exemple, il est douteux qu'avoir été député pour le parti gouvernemental favorise les possibilités d'emploi d'un enseignant ou d'un gestionnaire.

Les députés qui doivent chercher un emploi après que leur parti a perdu le pouvoir et ceux qui sont membres des petits partis ont peu de chances de constater que leur service parlementaire leur ouvre des portes. Comme l'affirmait l'ex-ministre progressiste-conservateur John Crosbie lors d'un débat organisé par la Commission : Une fois battu... on n'est plus rien, on n'est plus honorable, on n'est plus connu et on est oublié. En fait, on devient une sorte de partie que personne ne veut aider.

La situation n'est pas nécessairement la même pour les membres de différents partis pendant une même élection. Ainsi, nous avons eu connaissance de cas de députés progressistes-conservateurs qui ont eu beaucoup de mal à retrouver du travail après l'écrasante défaite de leur parti en 1993.

Si l'on considère l'âge des députés battus, leur expérience professionnelle et le contexte entourant l'élection pendant laquelle ils ont été battus, il est bien difficile de généraliser sur leur sort. Toutefois, si l'on considère que l'âge moyen est de 50 ans, il paraît probable que les députés battus auront épuisé toute leur indemnité de cessation d'emploi avant d'avoir retrouvé un emploi, même s'ils finissent par en trouver un.

Cela dit, lorsqu'ils retrouvent un emploi, leur revenu a-t-il des chances d'être plus élevé que s'ils n'avaient jamais été députés? Ceux et celles qui retournent dans leur profession antérieure risquent de constater qu'ils n'ont pas suivi l'évolution des connaissances, des compétences ou des méthodes et qu'ils ont besoin de faire du rattrapage. Pendant ce temps, leurs concurrents auront peut-être profité de leur absence pour consolider leur propre position sur le marché, ou ceux qui étaient plus jeunes qu'eux en auront profité pour acquérir autant ou plus d'expérience et d'ancienneté.

Afin d'illustrer la situation à laquelle font face les députés battus, la commission St. Germain-Fox avait cité les remarques suivantes d'un ex-député de 1981 :

Mes quatre collègues du N.P.D. qui ont perdu la poussière en 1980 n'ont pas eu autant de chance... Sur les quatre, pas un seul n'avait d'emploi qu'il pouvait retrouver après l'élection. Toutefois, l'un d'eux a été repris avec réticence par son conseil scolaire, au bout de quelques mois, parce que sa convention collective l'exigeait. Deux autres n'ont toujours pas trouvé d'emploi équivalent à celui qu'ils avaient abandonné la première fois qu'ils ont été élus, et le troisième, qui s'est lancé en affaires, a plusieurs milliers de dollars de dettes¹³.

Nous n'avons pas eu suffisamment de temps pour étudier les retombées des dernières élections, mais il semble que les observations faites en 1981 soient toujours valables aujourd'hui.

Le fait d'avoir passé un certain temps sur la scène publique ne constitue pas nécessairement un avantage quand on cherche du travail. Certes, être député peut permettre à certaines personnes de mieux faire valoir leur personnalité et leurs

13. Chambre des communes, *hansard*, 9 juillet 1981, p. 11 383.

Que ce soit à la suite d'une défaite électorale ou parce qu'ils décident d'abandonner la vie politique, la plupart des députés devront à un moment ou à un autre se mettre à chercher un nouvel emploi, parfois de manière inattendue. Le député typique a environ 50 ans (l'âge moyen du député était de 51,5 ans pour la 35^e législature et de 49,3 ans pour la 36^e). Selon un rapport actuariel préparé pour le Bureau du Surintendant des institutions financières, pour un député de 50 ans, les chances de perdre son poste pendant une année électorale sont de 42 p. 100¹¹. Cette probabilité est encore plus élevée pour les députés élus récemment. Que deviennent-ils lorsqu'ils doivent partir, comme le font la plupart d'entre eux au bout de un ou deux mandats? Constatent-ils une hausse ou une baisse de leurs revenus?

La réponse à cette question dépend de plusieurs facteurs. Comme nous l'avons indiqué précédemment, certains députés peuvent reprendre l'emploi qu'ils occupaient avant leur élection, mais c'est loin d'être la règle. Selon les agences de recrutement, avoir atteint l'âge de 50 ans n'est pas nécessairement un obstacle quand on cherche un nouvel emploi, et les personnes qualifiées de cet âge ont de fortes chances de retomber sur leurs pieds. La question est de savoir quand.

Comme toute personne qui perd son emploi soudainement ou brutalement, le député a besoin d'une période de transition. Le député moyen qui vient de perdre une élection aura passé environ cinq ans sur la colline du Parlement à se concentrer sur des questions qui ne sont pas nécessairement reliées à des compétences professionnelles utilisables ou susceptibles d'intéresser un employeur. Le député battu peut avoir mené une campagne électorale épuisante et risque même d'être déprimé après une défaite inattendue. Il réagira plus ou moins rapidement à sa nouvelle situation s'il est capable de s'organiser pour expliquer l'expérience qu'il a acquise de manière à ce que les employeurs potentiels puissent la comprendre, et s'il fait preuve d'assez de souplesse pour s'adapter à un milieu de travail non parlementaire et pour acquérir éventuellement de nouvelles compétences. Il devra aussi apprendre les nouvelles méthodes de recherche d'emploi, par exemple en utilisant le réseau Internet.

Selon des recherches effectuées par Murray Axsmith & Associates, il faut à peu près six mois à la plupart des personnes ayant un salaire équivalent à celui d'un député pour retrouver du travail. Cela dit, ces recherches ont également montré que la discrimination fondée sur l'âge est bien réelle. « Il existe des exemples bien documentés de difficultés réelles. Nos statistiques montrent qu'une personne de plus de 55 ans a en moyenne besoin de deux mois de plus que les autres pour retrouver un emploi¹². »

La situation peut aussi dépendre du parti du député et de l'époque. Ainsi, un membre du gouvernement qui vient de perdre son élection mais dont le parti reste au pouvoir est peut-être en mesure de conserver ses relations et son accès aux décideurs. En vertu des lignes directrices sur les conflits d'intérêts, les ministres n'ont pas le droit d'accepter de contrats publics dans leur domaine d'activité pendant deux ans, mais les ex-députés qui étaient avocats peuvent constater que leurs relations et leur

11. « Le rapport actuariel au 31 mars 1995 », Régime de retraite des députés, Ottawa, Bureau du Surintendant des institutions financières, 1996.
12. Murray Axsmith (Ottawa) Limited. Communication personnelle avec Rob Notman, président.

- le stress et l'éloignement que subissent les familles et les relations

- la fatigue des déplacements et des semaines de travail de plus de 60 heures;

- la tension nerveuse que peut susciter l'incertitude du législateur quant à son maintien en fonction et concernant l'interruption du développement des

- compétences professionnelles et de la sécurité d'emploi dans le secteur privé

- qu'exige l'exercice d'un mandat public; et

- le manque de vie privée et les critiques auxquelles s'expose toute personnalité publique dans une démocratie.

Combien de députés réussissent à maintenir leur revenu antérieur tout en exerçant leur fonction à temps plein? Les exigences croissantes de cette fonction depuis 1984 font qu'il y a probablement aujourd'hui encore moins de députés qu'autrefois qui peuvent occuper un deuxième emploi — surtout s'ils représentent une circonscription de l'extérieur de la région de la capitale nationale. Certes, un député pourrait bien garder une affaire en activité avec l'aide de sa famille ou en recrutant un gestionnaire, mais la plupart disent qu'ils sont beaucoup trop occupés pour pouvoir exercer un autre emploi à temps partiel ou pour gérer une affaire.

En outre, la plupart ne sont pas en mesure de conserver leur emploi et revenu antérieurs pendant leur mandat parlementaire. Des professions telles que

l'enseignement et la gestion se prêtent mal au travail à temps partiel ou au maintien des revenus. De même, les avocats constatent qu'il leur est très difficile de conserver leur place dans leur cabinet lorsqu'il ne sont plus là pour attirer régulièrement de nouveaux clients. En bref, vu le coût de la vie de député et la rareté des possibilités d'accroissement du revenu grâce à un emploi supplémentaire, il est peu vraisemblable qu'un député puisse retourner dans la vie privée, après un mandat parlementaire typique, avec plus d'avoir qu'avant son élection.

Options après la vie parlementaire

[Traduction] Le député moyen ne reste pas longtemps à la Chambre des

communes. Rares sont ceux qui y passent ne serait-ce qu'une décennie. Certains s'en vont parce qu'ils n'acceptent plus les frustrations et les sacrifices personnels

mais la plupart, parce qu'ils perdent leur siège aux élections suivantes.

Selon une commission précédente qui s'est penchée sur la longévité des députés, « en moyenne, les députés siègent 4,6 années à la Chambre de communes ».

Dans son ouvrage intitulé *The Parliament of Canada*, C.E.S. Franks résume la situation de cette manière :

[Traduction] Une proportion élevée de députés canadiens apprennent leur travail et une proportion tout aussi élevée se préparent à quitter la vie parlementaire, s'y attendent, vont la quitter ou encore les trois ensemble¹⁰.

7. Commission Clarke-Campbell, p. xxvii-xxviii. Canada, Chambre des communes, *hansard*, 9 juillet 1981, p. 11 377.

8. Paul Fox et Graham White, *Politics: Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1991, p. 410.

9. Commission St. Germain-Fox, p. 45.

10. C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 75.

leurs dépenses réelles. En ce qui concerne les gens d'affaires, comme les vendeurs indépendants, dont les dépenses de voyage ne sont pas remboursées, ils peuvent les déduire de leur revenu avant de calculer leur impôt sur le revenu.

La commission McIsaac-Balcer avait recueilli l'opinion de plusieurs députés à ce sujet. En voici un exemple typique :

À moins qu'il ne soit disposé à divorcer d'avec sa famille le père de famille ne devrait jamais devenir député. La famille en souffre, émotionnellement, sociologiquement et économiquement. Même avec l'apport de mes biens personnels — qui s'épuisent d'ailleurs très vite — le niveau de vie de ma famille est inférieur à ce qu'il était avant que je vienne siéger à Ottawa. Quant à mon patrimoine, ne, il a baissé de 30 p. 100. Comme je n'ai nulle intention de divorcer d'avec ma famille il est peu probable que je me présente de nouveau. Je rentrerai sans doute chez moi pour reconstruire mon bien. Au fond le Parlement est fait pour les très jeunes, les très vieux et ceux qui sont indépendants de fortune⁵.

En bref, la perturbation de la vie, les exigences sociales nombreuses et parfois inattendues et le coût personnel des élections ne sont pas des facteurs qui permettent aux députés d'économiser de l'argent, sauf pour les plus frugaux d'entre eux, surtout si l'on considère que, selon une étude réalisée par Hay Management Consultants Limited pour la commission St. Germain-Fox, la rémunération des députés est d'environ 20 p. 100 inférieure à celle de professions comparables dans d'autres secteurs.

Combien de députés augmentent-ils leur revenu grâce à un autre travail, ou combien pourraient le faire? Jusqu'à présent, les commissions d'étude ont conclu à l'unanimité que le travail du député est un travail à temps plein et ce, depuis au moins les années 70.

Dans son rapport de 1984, la commission Clarke-Campbell affirmait que :

De toute évidence, le député d'aujourd'hui occupe un emploi à plein temps, et des plus exigeants. En outre, plus de la moitié de ceux qui ont répondu à notre questionnaire disent qu'ils sont obligés d'ajouter à leur rémunération de parlementaire afin de vivre selon leur niveau habituel. Toutefois, moins d'un cinquième d'entre eux affirme qu'ils ont un travail à l'extérieur du Parlement. L'époque du député à temps partiel est révolue.

Certaines personnes croient néanmoins que les députés sont trop payés et que, de toute façon, les avantages qu'offre la fonction sont supérieurs aux coûts :

... les adversaires de l'augmentation salariale affirment souvent que la vie publique procure un certain « revenu psychique » compensatoire de par le prestige qui s'y attache et l'apparat du pouvoir... La Commission fait observer qu'aux yeux des parlementaires, ce « revenu psychique » est déjà neutralisé par ce qu'on pourrait appeler les « frais psychiques » de la vie publique. Ceux-ci... sont exclusivement le fait de la vie parlementaire et peuvent inclure

5. *Rapport de la Commission chargée d'étudier les traitements des députés et sénateurs* (commission McIsaac-Balcer), Ottawa, 1980, p. 5.
6. *Rapport de la Commission chargée d'étudier les traitements des députés et sénateurs* (commission Clarke-Campbell), Ottawa, 1985, p. 7.

Un autre exercice utile pour voir si la rémunération globale des députés est adéquate et raisonnable consiste à vérifier si elle leur permet raisonnablement de faire ce que peuvent faire d'autres Canadiens ayant des antécédents et des professions comparables à une étape similaire de leur vie : rembourser leurs dettes, financer les études de leurs enfants et épargner pour leur retraite. Étant donné que la plupart des députés en sont à ce qui serait leur période de gain maximum dans une carrière non parlementaire, sont-ils en mesure de vivre en dépensant moins que leur revenu actuel, de façon à augmenter leur avoir pendant qu'ils sont au service du Parlement?

Au cours des années, maints députés ont déclaré aux commissions d'étude que le coût de la vie d'un député est plus élevé qu'ils ne l'avaient prévu, qu'ils ont tendance à dépenser une partie de leur capital existant plutôt qu'à l'augmenter, et qu'ils n'ont pas le temps de travailler pour obtenir un revenu supplémentaire.

Par exemple, le nouveau député qui arrive à Ottawa découvre que le logement y est plus cher que dans la plupart des autres régions du pays. Il doit décider s'il va conserver une résidence dans sa circonscription, faire déménager sa famille à Ottawa ou entretenir deux résidences. Aucune solution n'est parfaite. Laisser la famille dans la circonscription n'est pas sans conséquences sur la vie familiale, faire la navette et entretenir deux résidences augmentent les dépenses de logement et, si le conjoint doit quitter son emploi pour accompagner le député à Ottawa, la famille risque de perdre son deuxième revenu.

En 1989, la commission St. Germain-Fox faisait à ce sujet la constatation suivante :

Elle [la vie parlementaire] l'est moins [éprouvante] pour les parlementaires sans enfants — ou dont les enfants sont adultes — et financièrement indépendants. Mais ils sont peu nombreux dans ce cas, car la plupart des parlementaires sont issus de la classe moyenne et sont chefs de famille. En cela, ils sont représentatifs de la majorité des Canadiens³.

Le coût d'établissement d'une nouvelle résidence et l'entretien de deux résidences, ne serait-ce que pendant quelques années, est plus élevé qu'on ne le pense généralement, tout comme les frais de voyage entre la circonscription et Ottawa la plupart des fins de semaine. On convient généralement que l'indemnité de logement de 6 000 \$ — soit 500 \$ par mois — est insuffisante pour couvrir les dépenses de logement essentielles à Ottawa.

Selon la commission St. Germain-Fox :

La plupart des parlementaires consacraient l'intégralité de leurs allocations de dépenses à des frais légitimes, directement liés à leur travail de représentation dans leur circonscription. Beaucoup d'entre eux dépensent plus que leur indemnité et doivent y aller de leur poche⁴.

À titre de comparaison, la plupart des cadres de grandes entreprises se font rembourser le total de leurs dépenses de voyage, ce qui comprend les frais d'hébergement, les repas et les faux frais. En outre, on ne fixe généralement pas de plafond aux sommes qu'ils peuvent dépenser chaque année à ce chapitre, ce qui n'est pas le cas des députés dont l'indemnité de voyage est limitée sans tenir compte de

3. Commission St. Germain-Fox, p. xix.
4. Commission St. Germain-Fox, p. 24.

activités qui produisent rarement des revenus supplémentaires et ne laissent pas souvent assez de temps pour entreprendre des activités lucratives

qui sollicitent un mandat électoral sont peu susceptibles d'avoir accumulé des biens extraprofessionnelles. De ce fait, les personnes qui se trouvent dans cette situation et

personnels plus élevés que le représentant typique de la classe moyenne.

Est-ce l'argent qui attire les candidatures? L'enquête effectuée en mars 1994 par

Angus Reid auprès de 1 500 répondants de tout le Canada, pour la commission

Lapointe, a montré que ce facteur n'est généralement pas bien compris par le public.

En effet, les répondants pensaient généralement que les députés consacrent entre 40 et

49 heures par semaine à leur travail et que leur rémunération est considérablement

plus élevée qu'en réalité. Comme ce sont les répondants dont le propre revenu était le

plus bas qui étaient le plus portés à sous-estimer la charge de travail et à surestimer la

rémunération des députés, il se peut que certaines des personnes qui obtiennent

l'investiture de leur parti aient des attentes irréalistes, mais il est peu vraisemblable

que cela vaille pour la plupart des candidats étant donné qu'il est facile de découvrir

la réalité sur les salaires et les avantages sociaux des députés.

En l'absence de données précises, il semble en conclusion que la plupart des

personnes élues à la Chambre des communes, à quelques exceptions près, gagnent plus

ou moins la même chose que ce qu'elles vont gagner pendant leur mandat de député et

qu'elles ne voient pas dans leur élection un moyen d'accroître leurs revenus.

Revenus pendant le service parlementaire

Le Parlement reçoit régulièrement la rémunération des députés pour veiller à ce qu'elle soit adéquate et raisonnable et que les députés puissent conserver leur indépendance et leur autonomie. L'indemnité parlementaire (expression qui désigne le salaire du

député) a été maintenue à un niveau relativement comparable au salaire d'un cadre de

niveau intermédiaire.

La rémunération globale de base du député comprend une indemnité parlementaire

de 64 400 \$, une allocation de dépenses de 21 300 \$ (pour laquelle on n'exige pas de

recus), une indemnité de voyage et de logement de 6 000 \$ (à justifier). Des sommes

supplémentaires sont accordées aux députés qui occupent certains postes de

responsabilité et pour couvrir les dépenses supplémentaires de ceux qui représentent

des circonscriptions vastes ou éloignées.

Les études effectuées par plusieurs commissions d'examen antérieures et par des

experts-conseils indépendants ont montré que la rémunération globale est dans

l'ensemble équivalente à ce qui est offert dans le secteur privé ou le secteur public.

Toutefois, comme l'indemnité parlementaire et l'allocation de dépenses sont gelées

depuis 1991, la valeur relative de la rémunération globale a baissé par rapport à celle

qu'ont obtenue d'autres catégories professionnelles ces dernières années. Ainsi,

l'indemnité parlementaire était comparable en 1980 à ce que gagnait un avocat (selon

les chiffres du recensement de 1981) mais ne représentait plus que 68 p. 100 de ce

montant en 1996.

2. Le rapport de recherche n° 5 préparé pour cette commission porte sur cette question.

Bien qu'il soit difficile de trouver des réponses concluantes aux questions posées, le sujet vaut la peine d'être étudié. En effet, comme l'indiquait une précédente commission d'étude des indemnités des parlementaires :

Il importe que le Canada soit gouverné par des personnes hautement compétentes et venant d'une diversité de milieux. En tant que Canadiens, nous devons donc nous efforcer, dans la mesure du possible, d'inciter ces hommes et ces femmes à siéger au Parlement et à continuer de servir le pays¹.

Revenus avant l'élection

Quelle est la situation financière du député avant son élection ? En 1979, la commission Hales s'est penchée sur les antécédents des députés de l'époque et elle a constaté que la plupart n'étaient ni particulièrement pauvres ni particulièrement riches avant leur élection. En règle générale, ils faisaient partie de la classe moyenne typique et venaient essentiellement de trois grands domaines professionnels : le droit, l'enseignement et la gestion. Ces caractéristiques ne semblent pas avoir changé depuis.

Il y a cependant des exceptions. Le raz de marée progressiste-conservateur de 1984, suivi, deux élections plus tard, de la défaite de tous les élus conservateurs a l'exception de deux et de l'arrivée d'un nombre important de députés du Bloc Québécois et du Parti réformiste, a amené sur la Colline parlementaire beaucoup de gens sans grande expérience politique antérieure. Lorsqu'il y a une victoire massive d'un parti, une grande nombre d'élus ont tendance à être plus ou moins novices sur le plan politique. En revanche, lors d'une élection plus équilibrée, les mêmes candidats auraient eu peu de chances de se faire élire et beaucoup auraient accepté de présenter leur candidature uniquement pour que leur parti soit représenté dans leur circonscription. De tels candidats n'auraient pas tous une carrière bien établie ou un avoir important. En fait, certains auraient occupé des postes relativement mineurs et gagné un revenu modeste.

Nonobstant le phénomène du raz de marée électoral, la plupart des candidats d'un parti jugé susceptible de gagner, dans un système politique relativement stable comme celui du Canada, se trouvent en gros entre le début et le milieu de leur carrière. Il faut en effet qu'ils soient assez connus dans leur collectivité ou dans leur parti pour obtenir l'investiture de ce dernier, et qu'ils jouissent d'un respect suffisant pour pouvoir être jugés susceptibles d'attirer les électeurs qui ne les connaissent pas encore.

Quel est généralement leur revenu ? Comme les candidats éventuels dans les circonscriptions « gagnables » doivent probablement être assez bien établis dans leur carrière et avoir suffisamment bien réussi pour obtenir l'appui du comité d'investiture, leur revenu est probablement au moins égal à la moyenne des revenus de leur profession et de leur âge. Par exemple, bon nombre d'avocats, d'enseignants ou de cadres se trouvant dans cette situation gagneraient plus ou moins la même chose qu'un député fédéral. En outre, comme l'une des caractéristiques souhaitables des candidats éventuels est d'être bien connus dans leur collectivité, il est probable qu'ils aient été très actifs sur le plan communautaire et aient contribué à diverses causes —

1. Commission chargée d'étudier les indemnités des parlementaires (commission St. Germain-Fox), Ottawa, 1989, p. xix.

Rapport de recherche n° 6

Incidences du service parlementaire sur la situation financière du député

On ne saurait porter un jugement honnête sur la rémunération du député sans tenir compte des incidences de ses années de service à la Chambre des communes sur sa situation financière.

Bien qu'il existe peu de données précises sur ce sujet, pour les raisons mentionnées ci-après, il est possible de cerner les facteurs à envisager, d'examiner quelques cas précis et de suggérer d'autres recherches à entreprendre dans le but de placer le débat dans un contexte plus général et plus pertinent.

La première chose importante à considérer est qu'être député n'est pas la carrière de toute une vie. La plupart des députés ne le sont que pendant une période relativement courte, après quoi ils reprennent leur carrière antérieure ou en cherchent une nouvelle. C'est ce phénomène qui est à l'origine des trois thèmes d'analyse du présent rapport : la carrière et la situation financière du député avant son élection, puis pendant son passage à la Chambre des communes, et enfin après son départ de celle-ci.

Lorsque le député se fait élire, où en est-il généralement dans sa carrière? Nous examinerons d'abord sa situation avant l'élection et les changements que provoque celle-ci. Ensuite, nous nous pencherons sur la période passée à Ottawa en nous demandant si les députés pensent que leur rémunération est suffisante pour couvrir toutes leurs dépenses et si elle leur permet d'accumuler le même avoir que d'autres personnes rendues à une étape similaire de leur vie, dans des professions comparables. Finalement, nous verrons si le fait d'avoir été député accroît les possibilités de gain après la vie parlementaire.

L'examen de ces questions bute sur plusieurs obstacles. Par exemple, les finances personnelles sont un domaine réservé que peu de Canadiens, députés compris, sont prêts à dévoiler. Certes, on pourrait essayer de surmonter cet obstacle en consacrant une étude longitudinale à la situation de nombreux députés pendant plusieurs législatures, de façon à préserver l'anonymat des répondants mais, même si une telle étude était jugée utile, la Commission n'a pas les ressources nécessaires pour l'entreprendre, sans compter que le délai qui lui est imposé par la Loi l'empêche pour ainsi dire d'envisager de telles études de longue durée.

Cela dit, même si on les aborde à un niveau général et sans bénéficier de données exhaustives, ces questions restent importantes lorsqu'on discute de la rémunération des députés, et une commission qui se penche sur cette question se doit de les prendre en compte. Cette étude a donc été entreprise en utilisant les meilleures sources d'information disponibles, c'est-à-dire les études publiées en sciences politiques, les documents publiés par les commissions d'examen précédentes, ainsi que des discussions confidentielles avec des députés et des entrepreneurs avec des spécialistes du recrutement et de la rémunération, afin de comparer la situation des députés à celle d'autres Canadiens à une étape similaire de leur carrière.

TABLE DES MATIÈRES

Revenus avant l'élection	104
Revenus pendant le service parlementaire	105
Options après la vie parlementaire	108
Autres recherches possibles	112
Conclusion	113
Autres renseignements	115

RAPPORT DE RECHERCHE N° 6

Incidences du service parlementaire
sur la situation financière du député

Profession

Traitement moyen
1996

Traitement des
parlementaires (%)

Médecin/chirurgien	129 036 \$
Dentiste	106 661 \$
Avocat/notaire	95 213 \$
Directeur d'école secondaire	86 346 \$
Pharmacien	72 714 \$
Comptable	66 198 \$
Major dans l'Armée	65 362 \$
Parlementaire	64 400 \$
Professeur moyen	56 000 \$

Source: Statistique Canada.

115,0
99,0
97,0
89,0
75,0
68,0
60,0
50,0

Tableau 2
Indemnité parlementaire comparée
au traitement moyen dans d'autres professions

Profession	Traitement moyen	Traitement des parlementaires (%)
Dentiste	56 874 \$	71,0
Médecin/chirurgien	56 539 \$	71,0
Parlementaire	40 200 \$	
Avocat/notaire	39 030 \$	103,0
Administrateur/école	33 365 \$	120,0
Officier commissionné	26 756 \$	150,0
Professeur au secondaire	25 361 \$	159,0
Comptable	24 814 \$	162,0
Pharmacien	24 694 \$	163,0
Profession	Traitement moyen	Traitement des parlementaires (%)
Médecin/chirurgien	85 023 \$	64,0
Dentiste	75 792 \$	72,0
Avocat/notaire	56 430 \$	97,0
Parlementaire	54 600 \$	
Administrateur/école	45 181 \$	121,0
Officier commissionné	39 498 \$	138,0
Professeur au secondaire	36 245 \$	151,0
Pharmacien	35 861 \$	152,0
Comptable	34 043 \$	160,0
Profession	Traitement moyen	Traitement des parlementaires (%)
Médecin/chirurgien	102 370 \$	61,0
Dentiste	95 776 \$	65,0
Avocat/notaire	78 966 \$	81,0
Parlementaire	62 100 \$	
Administrateur/école	54 881 \$	113,0
Officier commissionné	47 898 \$	130,0
Pharmacien	47 024 \$	132,0
Professeur au secondaire	44 970 \$	138,0
Comptable	42 307 \$	147,0

Source : Statistique Canada, Division des prix (tableau réalisé pour la Commission).

1984	52 800 \$	92,4	77 485,71 \$
1985	54 600 \$	96,0	77 122,50 \$
1986	56 100 \$	100,0	76 071,60 \$
1987	57 400 \$	104,4	74 554,02 \$
1988	58 300 \$	108,6	72 794,48 \$
1989	60 000 \$	114,0	71 368,42 \$
1990	62 100 \$	119,5	70 466,61 \$
1991	64 400 \$	126,2	69 196,83 \$
1992	64 400 \$	128,1	68 170,49 \$
1993	64 400 \$	130,4	66 968,10 \$
1994	64 400 \$	130,7	66 814,38 \$
1995	64 400 \$	133,5	65 413,03 \$
1996	64 400 \$	135,6	64 400,00 \$
1997	64 400 \$		

Année	Montant de l'indemnité parlementaire	IPC lié à l'IGPG ²	Indemnité parlementaire en dollars de 1996 ³
-------	--------------------------------------	-------------------------------	---

IGPG¹

IPC lié à l'IGPG²

Indemnité parlementaire en dollars de 1996³

Année Montant de l'indemnité parlementaire ICPG¹ IPC lié à l'ICPG² Indemnité parlementaire en dollars de 1996³

1942	4 000 \$	13,8	40 177,78 \$
1943	4 000 \$	13,9	39 591,24 \$
1944	4 000 \$	14,3	39 304,35 \$
1945	4 000 \$	15,7	39 021,58 \$
1946	4 000 \$	17,9	37 930,07 \$
1947	4 000 \$	18,5	34 547,77 \$
1948	4 000 \$	19,0	30 301,68 \$
1949	4 000 \$	21,1	29 318,92 \$
1950	4 000 \$	21,6	28 547,37 \$
1951	4 000 \$	21,4	25 706,16 \$
1952	4 000 \$	21,5	25 111,11 \$
1953	8 000 \$	21,4	50 691,59 \$
1954	8 000 \$	21,5	50 455,81 \$
1955	8 000 \$	21,5	50 455,81 \$
1956	8 000 \$	21,8	49 761,47 \$
1957	8 000 \$	22,5	48 213,33 \$
1958	8 000 \$	23,1	48 961,04 \$
1959	8 000 \$	23,4	46 358,97 \$
1960	8 000 \$	23,7	45 772,15 \$
1961	8 000 \$	23,9	45 389,12 \$
1962	8 000 \$	24,2	44 826,45 \$
1963	12 000 \$	24,6	66 146,34 \$
1964	12 000 \$	25,1	64 828,69 \$
1965	12 000 \$	25,7	63 315,18 \$
1966	12 000 \$	26,6	61 172,93 \$
1967	12 000 \$	27,6	58 956,52 \$
1968	12 000 \$	28,7	56 696,86 \$
1969	12 000 \$	30,0	54 240,00 \$
1970	12 000 \$	31,0	52 490,32 \$
1971	18 000 \$	31,9	76 514,11 \$
1972	18 000 \$	33,4	73 077,84 \$
1973	18 000 \$	36,0	67 800,00 \$
1974	24 000 \$	39,9	81 563,91 \$
1975	24 400 \$	44,2	73 628,96 \$
1976	24 400 \$	47,5	68 513,68 \$
1977	25 500 \$	51,3	67 403,51 \$
1978	26 900 \$	55,9	65 252,95 \$
1979	28 600 \$	61,0	63 576,39 \$
1980	40 200 \$	67,2	81 117,86 \$
1981	43 800 \$	75,5	78 665,96 \$
1982	48 600 \$	83,7	78 735,48 \$
1983	50 300 \$	88,5	77 069,83 \$

Année Montant de l'indemnité IGP¹ IPC lié à l'IGP² Indemnité parlementaire en dollars de 1996³

1900	1 000 \$	62,4	6,7	20 171,82 \$
1901	1 500 \$	63,7	6,9	29 640,23 \$
1902	1 500 \$	66,6	7,2	28 349,59 \$
1903	1 500 \$	67,5	7,3	27 971,59 \$
1904	1 500 \$	68,3	7,4	27 643,96 \$
1905	2 500 \$	70,4	7,6	44 698,93 \$
1906	2 500 \$	70,7	7,6	44 509,26 \$
1907	2 500 \$	76,4	8,2	41 188,54 \$
1908	2 500 \$	76,3	8,2	41 242,52 \$
1909	2 500 \$	77,6	8,4	40 551,60 \$
1910	2 500 \$	78,5	8,5	40 086,68 \$
1911	2 500 \$	81,1	8,7	38 801,53 \$
1912	2 500 \$	85,2	9,2	36 934,32 \$
1913	2 500 \$	83,4	9,0	37 731,47 \$
1914	2 500 \$	85,4	9,2	36 847,83 \$
1915	2 500 \$		9,4	36 063,83 \$
1916	2 500 \$		10,2	33 235,29 \$
1917	2 500 \$		12,0	28 250,00 \$
1918	2 500 \$		13,6	24 926,47 \$
1919	2 500 \$		14,9	22 751,68 \$
1920	4 000 \$		17,3	31 352,60 \$
1921	4 000 \$		15,2	35 684,21 \$
1922	4 000 \$		14,0	38 742,86 \$
1923	4 000 \$		14,0	38 742,86 \$
1924	4 000 \$		13,7	39 591,24 \$
1925	4 000 \$		13,9	39 021,58 \$
1926	4 000 \$		14,0	38 742,86 \$
1927	4 000 \$		13,8	39 304,35 \$
1928	4 000 \$		13,8	39 304,35 \$
1929	4 000 \$		14,0	38 742,86 \$
1930	4 000 \$		13,9	39 021,58 \$
1931	4 000 \$		12,6	43 047,62 \$
1932	4 000 \$		11,4	47 578,95 \$
1933	4 000 \$		10,9	49 761,47 \$
1934	4 000 \$		11,0	49 309,09 \$
1935	4 000 \$		11,1	48 864,86 \$
1936	4 000 \$		11,3	48 000,00 \$
1937	4 000 \$		11,7	46 358,97 \$
1938	4 000 \$		12,2	44 966,10 \$
1939	4 000 \$		12,9	46 358,97 \$
1940	4 000 \$		13,5	44 459,02 \$
1941	4 000 \$		13,7	42 046,51 \$

Tableau 1
Évolution de la valeur de l'indemnité parlementaire

Année	Montant de l'indemnité	IGPG ¹	IPC lié à l'IGPG ²	Indemnité parlementaire en dollars de 1996 ³
1867	600 \$	80,2	8,6	9 416,87 \$
1868	600 \$	80,0	8,6	9 440,41 \$
1869	600 \$	80,7	8,7	9 358,53 \$
1870	600 \$	79,8	8,6	9 464,07 \$
1871	600 \$	81,3	8,6	9 289,46 \$
1872	600 \$	90,6	9,8	9 335,91 \$
1873 ⁴	1 000 \$	90,9	9,8	13 847,32 \$
1874	1 000 \$	86,4	9,3	14 568,54 \$
1875	1 000 \$	82,8	8,9	15 201,95 \$
1876	1 000 \$	77,6	8,4	16 220,64 \$
1877	1 000 \$	73,4	7,9	17 148,80 \$
1878	1 000 \$	68,0	7,3	18 510,61 \$
1879	1 000 \$	65,5	7,1	19 217,13 \$
1880	1 000 \$	71,8	7,7	17 530,94 \$
1881	1 000 \$	72,4	7,8	17 385,66 \$
1882	1 000 \$	72,5	7,8	17 361,68 \$
1883	1 000 \$	70,2	7,6	17 930,51 \$
1884	1 000 \$	67,0	7,2	18 786,89 \$
1885	1 000 \$	63,3	6,8	19 885,02 \$
1886	1 000 \$	62,3	6,7	20 204,20 \$
1887	1 000 \$	63,7	6,9	19 760,15 \$
1888	1 000 \$	66,2	7,1	19 013,92 \$
1889	1 000 \$	66,1	7,1	19 042,69 \$
1890	1 000 \$	67,1	7,2	18 758,89 \$
1891	1 000 \$	67,1	7,2	18 758,89 \$
1892	1 000 \$	62,3	6,7	20 204,20 \$
1893	1 000 \$	63,2	6,8	19 916,48 \$
1894	1 000 \$	59,1	6,4	21 298,17 \$
1895	1 000 \$	57,9	6,2	21 739,58 \$
1896	1 000 \$	55,9	6,0	22 517,38 \$
1897	1 000 \$	56,8	6,1	22 160,59 \$
1898	1 000 \$	59,4	6,4	21 190,60 \$
1899	1 000 \$	60,6	6,5	20 770,99 \$

1. Indice général des prix de gros, à l'exclusion de l'or. Cet indice a été utilisé jusqu'en 1914, après quoi il a été remplacé par l'indice des prix à la consommation (IPC).
2. Indice des prix à la consommation lié à l'indice général des prix de gros, à l'exclusion de l'or. Les chiffres de l'IPC avant 1914 sont des estimations.
3. Facteurs de conversion fournis par la Banque du Canada en octobre 1997.
4. Les caractères gras indiquent les années pendant lesquelles l'indemnité parlementaire a changé.

Rapport de recherche n° 5

Le présent document se compose de deux tableaux montrant la valeur de la rémunération des parlementaires dans une perspective historique et par rapport au traitement moyen dans diverses professions.

Le Tableau 1 montre l'évolution de l'indemnité parlementaire depuis 1867, la dernière colonne précisant son équivalent en dollars de 1996.

Le Tableau 2 établit une comparaison entre l'indemnité parlementaire et le traitement moyen dans diverses professions pour quatre années. La troisième colonne précise à combien équivalait, en pourcentage, le traitement des parlementaires par rapport au traitement moyen — indiqué dans la deuxième colonne — dans diverses professions.

RAPPORT DE RECHERCHE N° 5

Évolution de la valeur de la rémunération
des parlementaires et comparaison avec
d'autres professions

Monographies

Dawson, R.M. et W.F. Dawson, *Democratic Government in Canada*, cinquième édition, Toronto, University of Toronto Press, 1989.

Fox, Paul W. et Graham White, *Politics: Canada*, septième édition, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Ltd., 1991.

Franks, C.E.S., *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987.

Jackson, R.J. et D. Jackson, *Politics in Canada: Culture, Institutions, Behavior and Public Policy*, quatrième édition, Scarborough, Prentice Hall, 1998.

Mallory, J.R., *The Structure of Canadian Government*, Toronto, MacMillan, 1971.

Schultz, Richard, Orest M. Krulhak et John C. Terry (dir.), *The Canadian Political Process*, troisième édition, Toronto, Holt, 1979.

Sobeco Ernst & Young, *Parliamentarians' Compensation: Report Submitted to the President of the Treasury Board*, Ottawa, 1994.

Van Loon, R.J. et M.S. Whittington, *The Canadian Political System, Environment, Structure & Process*, Toronto, McGraw-Hill, 1971.

Sites Web

Le Parlement du Canada a un site Web. L'adresse de la page d'accueil est la suivante : www.parl.gc.ca.

Pour en savoir plus sur la chaîne parlementaire (CPAC) et d'autres ressources, on peut consulter : www.cpac.ca.

On a accès au *hansard* par l'intermédiaire du site Web du Parlement.

- La Chambre des communes est le lieu où les ententes conclues au sein des caucus de parti et des comités sont ratifiées et trouvent une expression concrète sous forme de lois. Même si l'on considère souvent la chose comme une simple formalité, notre système exige toujours que les mesures législatives rallient l'appui experts de la majorité des députés. Par conséquent, ceux-ci peuvent chercher à retarder ou à bloquer les mesures avec lesquelles ils se trouvent en désaccord, mettant ainsi un frein à l'usage arbitraire du pouvoir de l'État. De cette manière, les gouvernements peuvent être tenus de répondre de leurs actes et de leurs décisions.
- De nombreux députés ont la responsabilité d'un portefeuille de politique en leur qualité soit de ministre, soit de porte-parole de l'opposition. Ainsi, des représentants bien informés expriment la position des partis sur ces dossiers de manière uniforme et permettent au public de mieux les comprendre. Les porte-parole informés contribuent à promouvoir un débat public plus approfondi, ce qui permet, du moins en théorie, d'arriver à de meilleures politiques publiques.
- Les députés ont en outre des responsabilités liées au maintien de la santé des partis politiques auxquels ils appartiennent, santé indispensable à celle des institutions démocratiques.

Le travail de député est complexe et exigeant; une bonne partie sert à la bonne marche de nos institutions publiques et à la stabilité de la nation. Notre système repose, en plusieurs points essentiels, sur la contribution et sur la vigilance des élus. Les députés représentent un ensemble de perspectives personnelles, régionales et nationales. Ils traduisent cet esprit de coopération et de concurrence qui garantit l'efficacité du système. Ils sont les défenseurs des libertés et des droits personnels et collectifs. En eux, les notions de responsabilité nationale et de responsabilité personnelle trouvent leur juste équilibre.

Les Canadiens et les Canadiennes s'en remettent à leurs députés pour qu'ils veillent, personnellement aussi bien que collectivement, à protéger le système parlementaire contre toute utilisation arbitraire par le gouvernement. La stabilité de notre régime politique résulte de cette capacité qu'il a de substituer aux divergences de points de vue une harmonie fonctionnelle. Et c'est en grande partie à cela que le Canada doit sa prospérité et sa qualité de vie.

Autres renseignements

Organisations

Le Groupe canadien des études des questions parlementaires organise régulièrement des colloques et en publie les actes. Ses coordonnées sont les suivantes : boîte 660, Édifice de l'Ouest, Ottawa, (Ontario) K1A 0A6; téléphone : (613) 996-0707; télécopieur : (613) 992-3674.

à une absolue perfection tout ce que la vie lui a donné, d'exercer une influence bénéfique sur le plus grand nombre, que ce soit par sa seule présence ou par le fait des biens qu'il possède³⁰. »

Le présent document a pour objet de passer en revue toute l'information disponible aux fins d'une meilleure compréhension de ce que représente le travail de parlementaire et de son importance pour les institutions démocratiques du Canada et pour son mieux-être en tant que pays.

On a examiné, dans le cadre d'autres études effectuées pour le compte de la Commission, des données précises sur la répartition attribuée au travail des parlementaires dans le temps et comparativement à celle que touchent les membres d'autres législatures, les gestionnaires et les fonctionnaires. Des commissions précédentes avaient comparé les responsabilités et activités des parlementaires avec celles des membres d'autres professions, à l'aide de méthodes classiques. Le présent document ajoute à ces connaissances une dimension différente qui consiste à prendre en compte la valeur intrinsèque du travail des parlementaires en analysant les activités en cause à la lumière de leur contribution potentielle au bien-être de la société canadienne. Dans quelle mesure ce travail peut-il enrichir la vie des particuliers et de la société?

Les documents sur lesquels on pourrait fonder les évaluations de ce genre sont plus rares qu'on ne saurait l'imaginer.

Pour étudier les responsabilités du député, y compris la nature, la portée et l'utilité de son travail ainsi que les conditions dans lesquelles il doit l'exécuter, nous avons pris connaissance des recherches effectuées par les commissions précédentes et des conclusions qu'elles ont tirées, recensé les écrits de science politique et rencontré un certain nombre de députés.

Nous avons recensé plusieurs domaines de responsabilités dans lesquels le travail effectué par les députés contribue à l'intérêt national et à la santé des institutions démocratiques et représentatives. Ainsi :

- Le travail fait par les députés au sein du caucus contribue à l'efficacité du gouvernement, car il permet d'intégrer les opinions individuelles et les intérêts locaux aux discussions du programme national et de les incorporer dans des approches consensuelles et réalisables.
- Lorsqu'ils travaillent dans leur circonscription, les députés peuvent vérifier si ces approches sont adaptées aux réalités pratiques de la vie des Canadiens. De leur côté, les commentateurs trouvent dans leur député un ombudsman, un porte-parole et une source d'information sur les questions d'actualité.
- En tant que membres d'un ou de plusieurs comités de la Chambre, les députés possèdent à la fois une pratique assez longue des dossiers pour les commenter plus que superficiellement et le statut officiel voulu pour les commenter publiquement. De cette manière, ils peuvent attirer l'attention du gouvernement sur des questions importantes, contribuer à éduquer le public, susciter un appui pour diverses approches stratégiques et amorcer des modifications législatives potentiellement fondamentales.

30. John Ruskin, « Ad Valorem », dans *The Genius of John Ruskin: Selections from His Writings*, John D. Rosenberg (dir.), Boston, Houghton Mifflin, 1963, p. 270.

En démocratie, dans un gouvernement représentatif, les députés reçoivent des leur élection le mandat de prendre certaines décisions — certaines qui répondent aux souhaits de leurs commentants, d'autres qui sont en harmonie avec la politique officielle du parti, et d'autres, enfin, qu'ils fonderont sur ce que leur dicte leur conscience. À long terme, du fait que les députés, qui sont plus de 300, viennent des quatre coins du pays et diffèrent entre eux par leurs antécédents et leurs intérêts, la plupart des questions qui préoccupent les Canadiens finissent très souvent par être soulevées au Parlement, quelles que soient les vues ou la politique officielle du parti au pouvoir. C'est à ce niveau que le député aussi bien que le travail qu'il accomplit prennent toute leur importance.

Rôle national

Les députés font campagne sous la bannière d'un parti politique, mais une fois élus, ils les représentent tous les citoyens de leur circonscription.

[Traduction] Non point perdu au milieu de ses 263 collègues à la Chambre, le député est le représentant du gouvernement fédéral dans sa propre circonscription. Il fait figure d'autorité politique, il est accepté de tous et de toutes, et il est unique en son genre dans toute la région²⁹.

Lorsqu'il prend part à des événements sociaux, à des anniversaires de mariage, à des inaugurations, à des réunions officielles ou à des repas familiaux, le député fédéral n'est pas simplement un conservateur, un libéral, un néo-démocrate, un réformiste ou un bloquiste; il est d'abord et avant tout une personnalité publique, un symbole local de la nation canadienne.

Ce que les députés disent de leur rôle national

Le député représente tous ceux et celles qui habitent sa circonscription. On ne trouve rien qui ait un caractère partisan dans un bureau de circonscription. Nous représentons tout le monde et nous ne devons jamais l'oublier.

Les députés sont souvent appelés à représenter le Canada à l'étranger, que ce soit dans le cadre d'une initiative de maintien de la paix, au sein d'une équipe chargée d'observer une élection ou à l'occasion d'une mission commerciale.

Conclusion

« Être utile, c'est se mettre au service d'autrui, peut-on lire dans « Ad Valorem », un important essai de John Rusk. La richesse d'un pays se mesure au nombre de femmes et d'hommes heureux et nobles de cœur dont il a favorisé l'épanouissement; la richesse de l'homme se mesure à la capacité qu'a cet homme, une fois qu'il a porté

29. Aiken, *The Backbencher*, p. 95.

Ce que les députés disent de leur rôle individuel

Le député doit posséder les connaissances générales lui permettant de tenir devant les médias, dans sa circonscription, un discours crédible de trois minutes sur une question ou une autre. Pour ce faire, il doit retenir l'essentiel de tout ce qui fait l'actualité et pouvoir en parler. En fait, dans certaines circonstances, un député deviendra le porte-parole officieux, ou même officiel, de son parti sur une question donnée.

Le Premier ministre exerce un pouvoir absolu sur les ministres et ceux qui souhaitent le devenir. Le chef de l'opposition exerce un pouvoir équivalent sur ceux qui aspirent à faire un jour partie du Cabinet. Les nouveaux députés suivent les directives de leur chef. Par contre, les députés qui ne sont toujours pas ministres après trois élections ne le deviendront jamais, d'où l'impossibilité de les contrôler, ce qui leur donne à leur tour une certaine forme de pouvoir. Les simples députés disposent également d'une plus grande marge de manœuvre et d'une plus grande indépendance lorsque les partis occupent un nombre presque équivalent de sièges à la Chambre ou s'il advient que le gouvernement soit minoritaire.

Certaines personnes peuvent intervenir dans les politiques ou les orientations; il leur suffit de se faire entendre au bon endroit et au bon moment. Lorsque les comités parlementaires se réunissent, il vous est possible, au gré des questions posées, des discussions ou des personnes que vous invitez à se faire entendre, d'influencer la décision qui sera prise.

Un député peut choisir, par exemple, de concentrer ses efforts sur les questions qui n'ont retenu l'attention de personne d'autre. Sa personnalité pourra ressortir dans la stratégie utilisée pour mettre cette question au programme. Dans le cas des motions et des projets de loi d'initiative parlementaire, le député en cause doit informer le service de communication de son parti, mais il n'a pas besoin de se rallier tous les membres du caucus.

En tant que représentant élu, le député a le droit de prendre la parole en public. C'est là un pouvoir que possèdent tous les députés.

[Traduction] Comme ils n'ont rien à perdre, les tiers partis peuvent se permettre de mettre de l'avant des idées nouvelles, les idées constituant le seul actif dont ils disposent à court terme. Petit à petit, la population prend conscience qu'une nouvelle politique ou un nouveau programme deviennent nécessaires. Les grands partis finissent également par adopter les plus durables parmi les réformes préconisées par les tiers partis et par leur donner force de loi²⁶.

Rôle individuel

Sous réserve de la discipline de parti, tous les députés ont le droit de prendre la parole et de défendre un point qui leur tient particulièrement à cœur. Les simples députés peuvent recourir aux motions, aux projets de loi d'initiative parlementaire et aux conférences de presse pour susciter un débat et sensibiliser l'opinion publique, la réaction des médias ou de la population en général pouvant alors suffire à donner plus d'importance encore aux idées émises.

Il fut un temps où les projets de loi d'initiative parlementaire n'avaient que peu de chances d'avoir un jour le statut de loi. De nos jours, même si le nombre de ceux qui l'obtiennent demeure peu élevé, ils sont plus nombreux à faire l'objet d'un débat en Chambre et à être renvoyés à un comité d'étude :

[Traduction] Au terme d'un tirage, les 30 premiers [projets de loi d'initiative parlementaire] sont inscrits au Feuilleton par « ordre de préséance ». Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre met aux voix cinq motions et cinq projets de loi. [...] En septembre 1996, le nouveau système avait suffisamment fait ses preuves pour qu'un vote soit pris sur un projet de loi comme le projet de loi C-216, qui interdisait les abonnements par défaut prévus par la loi sur la radiodiffusion²⁷.

Même s'ils ne franchissent pas toutes les étapes du processus législatif, il reste utile de pouvoir soumettre les projets de loi émanant de députés à l'examen du Parlement : [Traduction] Les projets de loi et les motions d'initiative parlementaire [...] ont leur utilité. C'est grâce à eux que tel ou tel sujet peut être discuté ouvertement et qu'il est possible de sensibiliser et de mobiliser en conséquence l'opinion publique. Lorsqu'il apparaît que la population est éminemment sensible à cette question, le gouvernement déposera probablement lui-même un projet de loi. Les partis d'opposition arrivent souvent à profiter du temps réservé aux affaires émanant des députés pour déposer un projet de loi ou une résolution qui correspond à certains aspects de leur programme, ce qui leur permet d'exprimer officiellement et publiquement leur position. Il n'est sans doute pas exagéré d'affirmer que presque toutes les réformes importantes qui ont marqué les 40 dernières années ont tout d'abord été proposées par une simple député, et très souvent par un député de l'opposition²⁸.

26. J.R. Mallory, *The Structure of Canadian Government*, Toronto, MacMillan, 1971, p. 202.
27. Jackson et Jackson, *Politics in Canada*, p. 311.
28. Mallory, *The Structure of Canadian Government*, p. 261.

mettent tout en œuvre également pour que l'opinion publique donne plus de poids et plus d'efficacité à leurs suggestions et à leurs critiques. Par ailleurs, l'obligation pour les députés membres d'un parti de participer avec de nombreux autres à une œuvre commune favorise, au gré des compromis et des concessions, l'adoption d'une politique qui rallie le plus grand nombre possible de voix malgré des intérêts divergents. Encore une fois, en plus de dégager les enjeux les plus importants, chaque parti réduit le nombre des candidats à une demi-douzaine environ par rapport aux quelque 30 000 ou 40 000 citoyens admissibles. L'électeur, dont la tâche se trouve ainsi grandement simplifiée, n'a plus qu'à faire son choix entre certaines questions et certains représentants du peuple.

L'utilité des partis ne se limite en aucun cas aux circonscriptions. [...] Les partis sont également essentiels à la bonne marche des travaux du Cabinet et du Parlement en ce sens qu'ils en accroissent l'efficacité et qu'ils donnent aux députés du gouvernement en place aussi bien qu'à ceux de l'opposition un sens plus aigu de leurs responsabilités. Le régime des partis garantit en outre la présence d'un gouvernement de relève et, comme les chefs de parti et leurs politiques sont bien connus et ne requièrent aucune préparation de dernière minute, la transition peut se faire au prix d'un minimum de mésentente, d'incertitude et de retard²⁴.

Ce que les députés disent du rôle du parti

En tant que membre de mon parti, je parle au nom de mes électeurs. Tout le monde a voix au chapitre, des gens vont changer d'idée, et on travaille en collaboration.

Pour exister, les partis ont besoin de l'appui de leurs députés. Ceux-ci participent donc à des campagnes de financement, à des réunions annuelles, à des activités hebdomadaires, à des réceptions et à des émissions présentées sur les ondes de la CPAC, fonctions qui impliquent aussi des déplacements.

Le pouvoir des politiques d'un parti réside dans la conviction qu'ont ses députés de leur bien-fondé et de leur importance. Cela est particulièrement vrai des tiers partis. En 1960, lorsque s'est formé le parti qui allait devenir le NPD, un député a déclaré : « Si le nouveau parti ne réussit pas à s'implanter, il en résultera que pour les 25 prochaines années, il n'existera au Canada aucun parti de centre gauche²⁵ ». En dehors de ce qu'ils représentent pour leurs membres, les tiers partis ont certainement un rôle à jouer dans le processus politique pris dans son ensemble :

24. Dawson et Dawson, *Democratic Government in Canada*, p. 17.
25. Remarque formulée par T.C. (Tommy) Douglas à propos de la fondation du parti en 1960, citée par John Robert Colombo, *Colombo's Canadian Quotation*, Edmonton, Hurtig Publishers, 1974.

Le porte-parole chargé d'un ministère ou d'un secteur d'activité reçoit de l'information des ministères en question, fait partie du comité responsable et, en règle générale, se tient au courant des faits nouveaux concernant « son » portefeuille — notamment les modifications apportées aux politiques, aux programmes et aux lois applicables — par des réunions d'information et en passant en revue la documentation pertinente.

Ce que les députés disent du rôle de porte-parole

Le député qui reçoit de ses électeurs une question sur tel ou tel domaine s'adressera au chef de son parti pour de l'information ou pour coordonner ses activités. Le parti doit prendre position sur tout fait nouveau survenu dans ce domaine. Le porte-parole explique ce qui se passe à ses collègues du caucus, présente ses suggestions ou réagit à celles des autres, élabore des positions après avoir consulté le chef du parti et se charge de toute la coordination requise.

En tant que porte-parole officiel, je siège au comité, j'effectue des déplacements pour le comité, et j'ai à exercer jusqu'à trois fonctions [connexes] par semaine.

Pour le public canadien, les porte-parole représentent la promesse que les questions se rapportant aux grands secteurs de dépenses seront examinées sous différents angles, qu'elles feront l'objet d'un débat plus éclairé et plus approfondi et qu'au besoin la transition entre deux gouvernements pourra se faire plus facilement.

Le parti

La commission McIsaac-Balcer s'est penchée sur l'identité du député en tant que représentant de son parti :

Il ne doit pas non plus négliger son rôle proprement politique, chargé d'expliquer au public ou aux médias la doctrine ou le programme de son parti²³.

Le régime des partis réunit des hommes et des femmes qui trouvent ainsi le moyen de défendre avec d'autres une cause commune et d'intervenir plus efficacement sur des questions au sujet desquelles ils s'entendent. Un énoncé clair de leur position permet de mieux délimiter le débat et accroît les chances d'une décision vraiment éclairée.

Dawson et Dawson décrivent ainsi le rôle des partis politiques :

[Traduction] Entre l'exceptionnelle complexité de la société canadienne et la relative simplicité du régime des partis qui caractérise le Parlement [...] on compte des millions d'heures-personnes de discussion, d'organisation, de pressions, de négociations, de défense et de conciliation. L'importance des fonctions inhérentes aux partis et à leur poursuite des objectifs qu'ils sont déterminés à atteindre ne saurait être sous-estimée. Leur responsabilité première consiste à sensibiliser l'électorat aux enjeux politiques et à les informer. Ils

Bien que la Chambre des communes se résume à la période des questions pour de nombreux télespectateurs, les Jackson font la liste des éléments essentiels aux travaux de la Chambre.

Ces travaux comprennent :

- les affaires émanant du gouvernement
- les affaires émanant de l'opposition
- les débats demandés par l'opposition sur des questions urgentes en vertu du Règlement
- l'ordre du jour, les projets de loi à l'étude
- la période des questions orales
- les affaires, les motions et les projets de loi d'initiative parlementaire
- les questions inscrites au Feuilleton
- les résolutions
- les affaires courantes
- le Règlement
- les affaires urgentes²².

Ce que les députés disent des heures à la Chambre

Les chefs s'entendent sur l'ordre du jour et la répartition du temps.

Les députés finissent par former une famille; ils passent plus de temps avec leurs collègues qu'avec les membres de leur propre famille. Il règne un climat de coopération et de rivalité. Il doit y avoir consensus sur les règles et leur fonctionnement. Le président de la Chambre en est le meilleur exemple. Lorsqu'il se lève et désigne une personne, plus personne n'a rien à dire. Les décisions découlent de joutes oratoires et non de batailles.

Le portefeuille

Par souci d'un bon travail d'équipe, les partis d'opposition attribuent la responsabilité d'un portefeuille aux membres d'un cabinet fantôme, les porte-parole, de façon qu'au moins une personne au sein du caucus soit en mesure de bien saisir l'importance des changements que le gouvernement propose d'apporter à une loi dans un domaine particulier, et d'en informer ses collègues afin de les aider à mieux orienter leurs propres efforts.

Dans le cas de l'opposition officielle, ce système constitue aussi un moyen de se préparer à prendre la relève si le gouvernement venait à être défait, d'acquiescer certaines connaissances de base sur l'art de gouverner et de prendre de l'expérience.

22. Jackson et Jackson, *Politics in Canada*, p. 323.

Ce que les députés disent du travail dans la circonscription

La vie est très difficile de nos jours. Même si les gens espèrent des miracles, on ne peut quand même pas les envoyer promener. Il y a des compressions dans le système de santé, dans les programmes sociaux, à l'assurance-chômage. L'aide sociale est tellement réduite maintenant que les gens ne savent que faire.

Lorsque je vais à l'épicerie, les gens m'abordent en s'étonnant que je ne sois pas à Ottawa, comme si j'avais déserté mon poste. Ils me soumettent une liste de problèmes, et je ressors de l'épicerie avec un cartable plein de documents. Ils s'attendent à ce qu'il y ait un suivi immédiat. Ils veulent que vous soyez dans la circonscription ou au bureau de circonscription.

Nous sommes à une époque qui change. La pauvreté gagne du terrain, et l'aide juridique, touchée par les compressions, est accessible à un moins grand nombre. De plus en plus de gens n'ont ni assurance-chômage, ni aide sociale : ils ont perdu leur emploi et doivent vendre leur propriété et épouser leur avoir avant de pouvoir obtenir de l'aide.

Les gens ont besoin de quelqu'un à qui parler, les psychologues et les avocats sont moins accessibles. De plus en plus de gens demandent à me rencontrer personnellement. Je leur dis que je n'y peux rien, mais ils repartent soulagés, parce que quelqu'un les a écoutés. On me pose des questions sur tout, sur les enfants, le SIDA. Je reçois des lettres anonymes de gens qui veulent dénoncer des abus mais qui, craignant d'être reconnus, me demandent de répondre dans les petites annonces.

On a l'impression de pouvoir en aider certains, mais on se sent impuissant pour d'autres. Un type ayant un plan d'affaires avait besoin de 5 000 \$ qu'il ne pouvait obtenir. Je suis étonné de la confiance que les gens ont envers leur député. Un architecte, qui était en faillite, est venu me voir avec son épouse et m'a ouvert ses livres; j'ai renegocié une restitution de ses créances avec Revenu Canada. Quand on voit les gens souffrir, on fait ce qu'on peut.

Nous sommes des intermédiaires entre l'administration en place à Ottawa et les citoyens. Nos rapports avec eux ne sont pas partisans... Tous sont traités sur un pied d'égalité.

Je dois répondre à 70, 80 lettres chaque jour. Environ la moitié exigent une étude du dossier et une recherche d'information.

La circonscription

Les affaires de la circonscription constituent un volet essentiel et apprécié du travail de député. De plus en plus, le public souhaite avoir facilement accès au député, comme source d'information et comme ombudsman. Quiconque a un problème avec le gouvernement peut se présenter au bureau de circonscription pour demander de l'aide et une rencontre privée avec le député.

Gordon Aiken, un ancien député, remarquait en 1974 que :

[Traduction] ... selon un sondage, la priorité la plus importante du député, et de loin, devrait être de s'occuper des problèmes de ses commentants¹⁶.

Dix ans plus tard, la commission Clarke-Campbell constatait dans son rapport un élargissement de ce rôle :

[...] les députés deviennent de véritables ombudsmen pour leurs électeurs (parfois jusqu'à 207 803 personnes), afin de les aider à surmonter des myriades de problèmes, dans leurs rapports avec les bureaucraties monstres des gouvernements modernes. Voilà bel et bien un emploi à plein temps, et combien exigeant¹⁷.

Le politologue C.E.S. Franks, qui par la suite a fait partie de la commission Lapointe, va encore plus loin dans son livre *The Parliament of Canada*, publié en 1987 :

[Traduction] Une bonne partie des contacts du député avec sa circonscription, et encore plus avec le personnel de son bureau, consistent à aider ses commentants à régler des problèmes. Ce rôle d'ombudsman et de travailleur social revêt une très grande importance pour l'électorat. Le député est devenu un véhicule important pour transmettre au gouvernement les doléances de l'électeur... Cette fonction d'ombudsman est relativement nouvelle. Le public valorise beaucoup ce rôle du député et le juge plus important encore que le rôle de législateur¹⁸.

Le travail du député dans sa circonscription ne se limite pas à apporter une aide et à régler des problèmes. Les idées ne sont guère utiles si on ne les transpose pas dans des programmes et des politiques et des programmes, les députés doivent connaître leurs électeurs ayant des contacts avec toutes sortes de gens sur toute la gamme des programmes et services gouvernementaux.

Cela se fait de différentes façons. Le député sollicite les vues des leaders d'opinion et des gens actifs au sein de la collectivité. Il participe aux assemblées publiques et à d'autres tribunes. Lorsque ses commentants le reconnaissent dans la rue, il répond à leurs questions et écoute leurs commentaires. Il peut ainsi se faire une idée générale des vues de la collectivité, de ce qu'elle acceptera et de ce qu'elle n'acceptera pas. Le fruit de ces échanges alimente ensuite le débat au sein du caucus.

16. Gordon Aiken, *The Backbencher: Trials and Tribulations of a Member of Parliament*, Toronto, McClelland and Stewart, 1974, cité par Franks (voir note 18), p. 95.
17. Commission Clarke-Campbell, p. 6.
18. Franks, *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 90-91.

Ce que les députés disent du caucus

On y entend différents points de vue; certains sont intéressants, d'autres non. Les gens parviennent à un accord général auquel chacun souscrita par la suite. Je consacre environ huit heures par semaine à des travaux liés au caucus.

Et puis, on a besoin de dire ce qu'on pense. C'est l'endroit où l'on peut parler... des problèmes avec un collègue, ou entre un chef et un député. Notre caucus est démocratique, et nous élisons le président. On peut y parler de tout et d'égal à égal. Nous avons deux règles : il n'y a jamais de vote, nous procédons par consensus; et il n'y a jamais d'applaudissements.

Le caucus permet aussi aux ministres de tâter le pouls des députés. Les opinions qui y sont exprimées permettent aux gouvernements d'évaluer dans quelle mesure une politique ou une loi est acceptable; les députés doivent faire accepter une ligne d'action dans leur circonscription et savent ce que les électeurs sont prêts à accepter et ce qu'ils n'accepteront pas. Des projets de législation ont été modifiés parce que le caucus s'y opposait. Les députés d'un parti votent habituellement en bloc à la Chambre des communes, mais cela peut se produire uniquement à l'issue d'un débat approfondi au sein du caucus. Un vote libre est parfois permis lorsque le caucus ne parvient pas à un consensus, mais ces cas sont rares. Dans la plus récente édition de leur livre *Politics in Canada: Culture, Institutions, Behavior and Public Policy*, Jackson et Jackson notent que : [Traduction] ... les gouvernements ont maintes et maintes fois fait la preuve qu'ils s'abstiennent lorsqu'il y a une nette opposition du caucus. Ainsi, en 1996, le ministre des Finances, Paul Martin, a cédé aux demandes du caucus de ne pas modifier la *Loi sur les banques* pour permettre à celles-ci de vendre de l'assurance, et le ministre du Développement des ressources humaines, Doug Young, a été forcé par son caucus de proposer des modifications au régime d'assurance-chômage qui auraient atténué la réduction imposée aux travailleurs saisonniers. Dans les partis de l'opposition, il y a relativement peu de différence de statut entre les chefs et les députés d'arrière-ban; les députés estiment donc avoir également droit à leur opinion, et le débat est souvent très passionné. Cependant, même dans l'opposition, il n'y a pas de vote en bonne et due forme, et le chef du parti résume le consensus établi au sein du caucus¹⁵.

15. R.J. Jackson et D. Jackson, *Politics in Canada: Culture, Institutions, Behavior and Public Policy*, quatrième édition, Scarborough, Prentice Hall, 1998, p. 322.

principes communs à une question particulière et élaborent ainsi une position à son sujet pour la soumettre ensuite à un débat public. Sans ce travail d'élaboration d'un consensus, le débat public serait dépourvu de direction, et l'on ne pourrait parvenir aussi facilement à des décisions. L'existence de caucus au sein de chaque parti accélère la prise de décision, assure la prise en compte d'une gamme de points de vue et améliore la qualité du débat public en éliminant les questions et en orientant la discussion de manière productive.

Les caucus délibèrent à huis clos, ce qui garantit l'expression d'une gamme complète d'opinions. L'acceptation, par les chefs de parti, du fait que l'on prend connaissance de ces opinions avant d'arriver à des décisions contrebalance la discipline de parti. Les représentants élus n'accepteront pas celle-ci sans se contrepartie, soit la participation aux délibérations menant à une décision ou à la définition d'une position.

Les députés ont une grande latitude pour exprimer leurs points de vue au sein du caucus. Cette tribune permet aux députés du gouvernement qui ne sont pas membres du Cabinet de faire valoir leurs vues ou celles de leurs commentants. Ils peuvent y poser des questions aux ministres et contester leurs orientations, chose qui se produit rarement à la Chambre des communes.

Les réunions de caucus doivent se dérouler à huis clos pour que les députés se sentent libres de s'y exprimer sans réserve. Sans cette expression d'opinions complète et le consensus qui en résulte, le parti ne pourrait pas avancer sur la base du consensus et de la solidarité. L'assistance à ces réunions est normalement obligatoire. Pour pouvoir faire un travail efficace, le président du caucus a besoin qu'on se mette d'accord sur les lignes d'action fondamentales du parti pour la semaine à venir. Chaque député doit par ailleurs connaître la position de ses collègues et le résultat de la discussion.

Pour les députés de l'opposition, la réunion du caucus est une occasion d'améliorer des idées avant de les rendre publiques. Dans le cas de questions nouvelles qui ne figurent pas au programme d'un parti, par exemple, le caucus est une tribune de partage d'information et de discussion, même si les questions doivent finalement être soumises à l'ensemble du parti.

La diffusion de l'information est une fonction importante du caucus. Les sénateurs et les dirigeants du parti assistent souvent aux réunions, leur expérience ou expertise étant précieuse pour les députés. Le caucus national est aussi souvent saisi de rapports émanant de caucus régionaux ou spécialisés. Figurent normalement à l'ordre du jour des réunions du caucus les nouveaux projets de législation ainsi que les questions en suspens. Lorsqu'il faut élaborer une politique, le caucus décide de l'information nécessaire et de la façon dont elle sera recueillie. De temps à autre, certains volets d'avants-projets de loi sont soumis pour étude et observations à un comité du caucus, qui présente ensuite son rapport au caucus plénier.

le savoir-faire : somme totale des connaissances et compétences de tous ordes quel qu'ait été leur mode d'acquisition — nécessaires à l'exercice convenable [d'une fonction;

l'aptitude à résoudre les problèmes : importance et nature de la réflexion requise pour l'emploi en ce qui a trait particulièrement à la capacité d'analyser, de raisonner, d'évaluer, de créer, de faire preuve de discernement, de formuler des hypothèses, de déduire et de tirer des conclusions; et

la responsabilité : aptitude à répondre de ses actes et de leurs conséquences. C'est la mesure des répercussions de l'emploi sur le résultat final de l'organisme. Elle comporte trois volets : la liberté de manœuvre, les conséquences des fonctions exercées sur le résultat final et l'ampleur¹³.

À l'aide de cette méthode, la firme Hay Management Consultants Limited a déterminé que la rémunération des députés était d'environ 20 p. 100 inférieure à celle reçue par des personnes effectuant un travail comparable ailleurs.

En 1994, la commission Lapointe s'est référée au rapport Plowden sur la rémunération et les indemnités des parlementaires du Royaume-Uni :

ces « principales responsabilités » sont les « résultats qu'il faut atteindre si l'on veut que le travail soit effectué de manière efficace ». Cette définition amène à identifier six responsabilités principales : 1 — recruter et gérer du personnel pour le gouvernement et pour l'opposition; 2 — surveiller et critiquer le gouvernement afin d'influer sur son action et, si possible, de l'amener à en changer;

3 — proposer, modifier et examiner des textes de loi; 4 — répondre aux demandes d'aide des électeurs et électrices; 5 — contribuer à l'élaboration des politiques du parti; 6 — faire comprendre les politiques du parti à la population afin de faciliter le succès des objectifs du parti¹⁴.

Qu'on l'évalue au moyen de l'une ou l'autre méthode, le travail des députés a énormément de valeur pour l'institution et pour la société dans son ensemble. Nous allons maintenant examiner cette valeur dans chacun des huit domaines de responsabilité ou d'intérêt mentionnés plus haut.

Le caucus

La discussion publique des questions entre personnes qui ont des points de vue différents est à la base de notre système parlementaire. Le parlementaire et premier ministre britannique Benjamin Disraeli a déclaré qu'aucun gouvernement n'était efficace sans une vigoureuse opposition. Dans la pratique, cela oblige les gens à établir un consensus sur un petit nombre de façons de voir les choses, puis à débattre ces points de vue dans une tribune publique.

La discussion initiale et l'établissement du consensus ont lieu au sein du caucus. Là, les membres d'un parti politique discutent à huis clos de la façon d'appliquer leurs

13. Commission St. Germain-Fox, p. 7 et 11.
14. Commission d'étude des indemnités des parlementaires (commission Lapointe), *Ideaux démocratiques et réalités financières. La rémunération des parlementaires au 21^{ème} siècle*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1994, p. 36 et 37.

Situation très en vue

Les effets de la lourde charge de travail, des déplacements constants et de la séparation d'avec la famille sont amplifiés par le fait que presque tous les aspects de la vie du député sont exposés à la vue de tous. La commission St. Germain-Fox a résumé ce fait comme suit :

la charge du parlementaire est unique; elle est difficile et exigeante pour ceux et celles qui en acceptent les sacrifices afin d'avoir le privilège de servir leur pays¹².

Ce que les députés disent du caractère public de leur fonction

La plupart des gens reconnaissent le député dans les rues de la circonscription et profitent du fait qu'ils le rencontrent fortuitement pour exprimer leurs opinions sur des questions d'intérêt public et commenter son travail. Il faut par ailleurs montrer qu'on est humain et qu'on est réellement de l'endroit

Il est vrai que d'autres professions nécessitent des déplacements pour affaires ou imposent des absences du foyer, mais, pour un député, tout est public et exposé à la vue de tous. Il est facile de faire rire de soi. Il faut être très ouvert au sujet de choses très personnelles. Une intervention chirurgicale pourrait faire parler les gens, de sorte qu'il faut en discuter avant que les rumeurs ne commencent à courir. Le député représente un parti et sa philosophie, et on le considère comme un exemple vivant de celle-ci. Il n'a aucun répit.

Quoi que vous fassiez, il y aura au moins une personne qui sera contre vous, qui vous appellera pour vous le dire et s'attendra à une réaction de votre part. Il faut être disposé à recevoir des leçons des gens, mais il faut aussi comprendre ses principes et être prêt à adopter une attitude détachée. Tout le monde ne peut pas vous aimer, ni être prêt à vous accepter. Il faut être à toute épreuve et avoir le sens de l'humour.

Le député rend des comptes à ses commentateurs lorsqu'il cherche à se faire réélire. Le personnage public, les articles de presse, tout cela influe sur ma capacité de garder mon emploi. Quand vient le jour des élections, on se soumet au jugement d'un formidable conseil d'administration.

La valeur du travail

Il est manifeste que les députés sont des personnes occupées, mais quelle est la valeur de leur travail?

La commission St. Germain-Fox a eu recours à la méthode des barèmes d'évaluation Hay, qui utilise trois facteurs comportant huit dimensions pour mesurer le contenu d'un emploi, soit :

12. Commission St. Germain-Fox, p. xxiii.

outre, la vie publique entraîne de grandes pressions sur la vie familiale et la situation serait plus agréable si les parlementaires pouvaient entretenir des relations plus normales avec leur conjoint¹⁰.

De son côté, la commission McIsaac-Balcer avait déclaré en 1980 :

Le député marié se trouve dans une situation encore plus difficile du point de vue familial. Il vit en effet loin des siens lorsqu'il se trouve à Ottawa au moment où siège la Chambre. S'il retourne dans sa circonscription à la fin de la semaine il risque fort de n'entrevoir qu'à peine sa femme et ses enfants du fait des exigences de ses électeurs. La Commission juge que les pressions qui s'exercent sur le député père ou mère de famille — le stress — se retrouvent rarement dans d'autres occupations. Un député s'exprimait ainsi sur la question.

À moins qu'il ne soit disposé à divorcer d'avec sa famille le père de famille ne devrait jamais devenir député. La famille en souffre, émotionnellement, sociologiquement et économiquement. Même avec l'appoint de mes biens personnels — qui s'épuisent d'ailleurs très vite — le niveau de vie de ma famille est inférieur à ce qu'il était avant que je vienne siéger à Ottawa. Quant à mon patrimoine, net, il a baissé de 30 p. 100. Comme je n'ai nulle intention de divorcer d'avec ma famille il est peu probable que je me présente de nouveau. Je rentrerais sans doute chez moi pour reconstituer mon bien. Au fond le Parlement est fait pour les très jeunes, les très vieux et ceux qui sont indépendants de fortune.

Citant un autre député :

Je me demande s'il y a au Canada beaucoup de métiers plus exigeants que celui-ci. Les responsabilités sont énormes, les heures affreuses et les sacrifices imposés à sa femme et à sa famille absurdes. Bien sûr on sait vaguement tout cela avant de se présenter, mais on ne comprend rien à ce métier avant d'en avoir fait l'expérience personnelle¹¹.

Ce que les députés disent de la séparation d'avec leur famille

On est séparé de sa famille à intervalles réguliers et on craint d'en être séparé à des moments cruciaux de la vie des siens. On le ressent surtout lorsque des membres de la famille sont malades ou en danger, ou même simplement lorsque le conjoint ou un enfant a le rhume.

Cette séparation a des effets dramatiques sur la vie familiale. Il faut faire énormément de sacrifices personnels de part et d'autre. On n'a pas de fins de semaine complètes.

10. Commission Clarke-Campbell, p. 40.

11. *Rapport de la Commission chargée d'étudier les traitements des députés et sénateurs* (commission McIsaac-Balcer), Ottawa, Approvisionnement et Services, 1980, p. 5 et p. 4.

[Traduction] Cela représente une journée de travail de onze heures, six jours par semaine, lorsque la Chambre des communes siège, et une journée de travail de dix heures, cinq jours par semaine, lorsqu'elle ne siège pas. Si, en guise de comparaison, nous examinons l'horaire de travail moyen des salariés canadiens [...], et celui des membres des professions libérales ou des cadres d'entreprise, nous constatons que le député moyen travaille environ 500 heures de plus que le cadre typique au Canada et 1 000 heures de plus que l'employé moyen.

Déplacements fréquents

Les députés doivent être à Ottawa pendant les périodes où siège la Chambre, mais ils doivent en outre se rendre régulièrement dans leur circonscription, d'habitude une fois par semaine. Cela entraîne des déplacements fréquents pour tous les députés à part les quelques-uns dont la circonscription est située dans le voisinage immédiat de la région de la capitale nationale, et des déplacements sur de très grandes distances pour ceux qui représentent les territoires et les circonscriptions des côtes de l'Atlantique et du Pacifique. Lorsque l'on prend en compte les mauvaises conditions météorologiques — ce qu'il faut faire pour cinq ou six mois de l'année —, on voit clairement jusqu'à quel point les députés passent du temps à préparer leurs déplacements, à les effectuer et à s'en remettre.

Ce que les députés disent de leurs déplacements

Les déplacements à eux seuls équivalent à un emploi à mi-temps. Je passe pour ma part environ 20 heures par semaine à voyager. Dès qu'on a compris que le travail s'étend à la fois à la circonscription et au Parlement, on se rend compte des déplacements qu'il implique. Tous les dimanches et tous les jeudis, je suis à bord d'un avion. Je passe en moyenne une fin de semaine par an à Ottawa; toutes les autres fins de semaine, je fais un voyage en avion.

Comme députés, nous nous sommes engagés expressément à habiter chez nous et à y être. Ottawa est strictement un lieu de passage. C'est physiquement exigeant. On peut se retrouver dans un aéroport, immobilisé par un blizzard.

Séparation d'avec la famille

Les commissions précédentes ont reconnu les pressions qu'exerce la carrière de politicien sur la vie familiale, et ces préoccupations sont tout aussi pertinentes aujourd'hui. Ainsi, la commission Clarke-Campbell a constaté ceci : Les conjoints des sénateurs et des députés ont souvent des obligations inhérentes à la vie parlementaire. Il est important qu'ils soient au courant des travaux du Parlement et leur présence aux cérémonies officielles est parfois requise. En

9. Sobeco Ernst & Young. *La Rémunération des députés et sénateurs canadiens*, étude réalisée pour le Conseil du Trésor, Ottawa, 1994, p. 23.

Ce que les députés disent de leur charge de travail⁷

Aujourd'hui, j'assiste à une réunion préparatoire à celle du caucus national à 1 heure du petit déjeuner. La préparation à la période des questions commence à 8 heures. Le caucus national se réunit de 10 heures à midi. J'ai des appels téléphoniques à faire et des lettres à écrire, et je dois ensuite prendre la parole au sujet d'un projet de loi d'initiative parlementaire. Ce soir, je suis le conférencier invité à une réunion de l'association de circonscription d'Ontario, à 18 heures. Il ne se passe jamais une journée sans activité officielle et ce, à l'année longue. Il faut être absolument dévoué pour faire ce travail. La majorité des députés veulent vraiment faire quelque chose pour leurs commettants; ils ne sont ici pour aucune autre raison. Ils sont vraiment dévoués.

Ce travail occupe environ 90 à 95 heures par semaine en permanence. Il est incroyablement complexe.

Les gens m'invitent à des foires villageoises, au 20^e anniversaire de leur cure, à une fête pour le départ à la retraite du maître d'école, à visiter le groupe de l'âge d'or, à prendre la parole devant la chambre de commerce. Je fais de mon mieux pour me ménager une soirée libre en fin de semaine.

La longue semaine de travail et les déplacements constants ne seraient pas étrangers au président-directeur général d'une grande entreprise. Mais, comme l'a expliqué la commission St. Germain-Fox dans son rapport de 1989, les conditions de travail du

PDG :

De par la nature même de leur charge, les députés sont exposés à des pressions considérables : des semaines de travail de 60 à 80 heures; pas de sécurité d'emploi; de nombreux déplacements; aucune vie privée; des attentes et des sollicitations multiples de la part de leurs électeurs, de groupes d'intérêts et de leur parti politique. Qui plus est, la vie parlementaire est éprouvante pour les sénateurs ou les députés qui ont une famille. Elle l'est moins pour les parlementaires sans enfants — ou dont les enfants sont adultes — et financierement indépendants. Mais ils sont peu nombreux dans ce cas, car la plupart des parlementaires sont issus de la classe moyenne et sont chefs de famille. En cela, ils sont représentatifs de la majorité des Canadiens*. Un sondage effectué par la firme Angus Reid, en mars 1994, auprès de 1 500 personnes de tout le Canada, pour le compte de la commission Lapointe, a révélé que les gens pensaient que les députés consacraient entre 40 et 49 heures par semaine à leur travail. En fait, selon le rapport présenté la même année par Sobeco Ernst & Young, leur semaine de travail est beaucoup plus longue :

7. Les citations figurant dans les encadrés du présent document sont extraites d'entrevues réalisées expressément pour cette étude avec des députés (1997).
8. Commission St. Germain-Fox, p. xviii.

Conditions de travail

Les conditions de travail inhérentes à l'emploi et qui en forment le contexte sont un autre facteur à prendre en compte pour évaluer le contenu et la valeur des fonctions de député.

La commission Clarke-Campbell a fait la remarque suivante en 1985 :

La Commission est consciente du fait que le rôle complexe et délicat du député doit être rempli par des personnes douées, qui sont habituellement à une période de leur vie où leurs revenus sont à leur maximum. Ces exigences et responsabilités se concrétisent par de longues heures de travail et un engagement soutenu à l'égard de questions cruciales de politiques publiques⁵. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le travail du député comprend de nombreux grands domaines de responsabilité auxquels sont associées des activités extrêmement diverses. Il comporte en outre des pressions particulières :

- une lourde charge de travail,
- des déplacements fréquents,
- la séparation d'avec sa famille,
- une situation très en vue.

Charge de travail

Dans son rapport de 1985, la commission Clarke-Campbell déclarait ce qui suit à propos de la charge de travail des députés :

Le parlementaire de l'époque de la Confédération se reconnaît difficilement dans le rôle du député actuel. [...] le parlementaire exerçait ses fonctions à temps partiel. Il venait dans la Capitale pour y passer quelques mois chaque année et il était censé vaquer à ses occupations normales lorsqu'il retournait chez lui. Le parlementaire était probablement un homme d'affaires ou c'était un homme qui exerçait une profession libérale, ce qui lui permettait de prendre congé pour répondre à notre questionnaire considèrent qu'être parlementaire pouvait durer jusqu'à 50 jours. Aujourd'hui, elle peut s'étendre jusqu'à plus de 12 mois et le calendrier parlementaire actuel prévoit 177 jours de session.

Pour être à la hauteur de la situation dans cette ère de l'électronique, les députés doivent acquérir de très grandes qualités de communicateurs. Il leur faut aussi des aptitudes de gestionnaires pour utiliser efficacement les bureaux dont ils disposent à Ottawa et dans leur circonscription, le personnel de quatre personnes ou plus qu'ils doivent diriger et le budget de plus de 100 000 \$ qu'ils doivent administrer. Ajoutons à tout cela les centaines d'obligations publiques, politiques et sociales et il est facile de voir pourquoi beaucoup de députés en arrivent à travailler jusqu'à 14 heures par jour et sept jours par semaine⁶.

5. Commission Clarke-Campbell, p. 26 et 27.
6. Commission Clarke-Campbell, p. 5 et 6.

fait fonction de porte-parole de son parti relativement à un portefeuille particulier doit en outre décider des modifications à proposer à un projet de loi, et les avancer à l'étape de l'étude en comité ou à la Chambre. Et celui qui est spécialiste d'une question au sein de son parti doit connaître les personnes et les organisations qui s'y intéressent et les publications s'y rapportant, et se tenir au courant des différents points de vue qui ont cours à son sujet.

Tous les députés sont des personnes en vue, et donc des porte-parole potentiels de leur parti ou même du gouvernement. Ils peuvent être appelés à prendre la parole sans grand préavis, habituellement sur un sujet qu'ils connaissent bien, mais parfois sur n'importe quelle question de politiques publiques. Il faut du temps pour acquiescer cette vaste connaissance des affaires publiques par la lecture et les discussions. Presque tous les députés sont élus à titre de membres d'un parti. Or, la viabilité à long terme de celui-ci exige un effort constant de leur part comme de celle du personnel du parti et de ses bénévoles. Les députés sont particulièrement en demande pour les activités de financement, qu'il s'agisse de manifestations de premier plan ou de démarches auprès de donateurs particuliers.

La survie du parti nécessite également un dialogue interne permanent. Les députés doivent s'entretenir des questions d'intérêt public avec les autres membres du parti, comprendre leurs points de vue et exprimer le leur. Ils travaillent par ailleurs avec les représentants et les bénévoles du parti dans leur circonscription. Ils doivent en outre assister aux réunions de la direction locale du parti ainsi que des directions provinciale et nationale. Ce dernier se réunit au moins deux fois par année. Un député décrit le travail relatif au parti dans les termes suivants :

[Traduction] Les partis politiques exigent du travail. Il faut constituer des réseaux. Établir des contacts, régler des problèmes, apporter son soutien, faire des visites, communiquer, régler des détails, rallier les membres autour d'une question, tout cela fait partie de la constitution d'équipes.

La plupart des députés entretiennent en outre des rapports avec des personnes et des groupes qui partagent leurs intérêts particuliers. Ces personnes et groupes peuvent rester en contact avec eux par correspondance et par téléphone, leur envoyer des documents, ou leur demander de participer à des manifestations et de prononcer des discours. Un député peut être amené à faire des pressions auprès d'autres députés sur une question donnée. Il peut traiter avec la fonction publique pour obtenir des renseignements ou pour faire valoir un point de vue. Les projets de loi d'initiative parlementaire, les conférences de presse et l'inscription de questions au Feuilleton de la Chambre peuvent stimuler la discussion d'une question et la mettre en évidence. Le député est en outre le représentant local du pays dans son ensemble. L'ouverture d'un nouveau bureau ou le lancement d'un nouveau programme nécessite souvent la présence du député du lieu. Celui-ci peut aussi être appelé à œuvrer sur la scène internationale, comme dans le cas de l'observation récente, par une équipe canadienne, des élections tenues en Bosnie, en Afrique du Sud et au Cambodge. La collaboration avec des associations de parlementaires contribue par ailleurs à promouvoir la coopération et l'amitié internationales, à favoriser le développement des institutions démocratiques et à établir des contacts commerciaux et d'affaires.

Un député siège habituellement à un ou deux comités parlementaires. Ceux-ci tiennent des réunions régulières à Ottawa et peuvent en outre se déplacer pour aller entendre des témoins ailleurs au pays. En prévision de ces réunions, le député doit lire de la documentation, des mémoires et des études, rédiger des questions, élaborer des propositions de modification de projets de loi et faire d'autres travaux semblables, selon la nature du comité.

Comme l'expliquait la commission Clarke-Campbell dans son rapport, en 1985 : les députés participent à des douzaines de comités permanents, de comités mixtes et de comités spéciaux. Beaucoup sont membres de plusieurs de ces comités en même temps. Certains comités de la Chambre et leurs sous-comités se sont réunis plus de 200 fois au cours du 32^e Parlement (deux d'entre eux, plus de 350 fois)⁴. Les députés siègent à la Chambre des communes par roulement, avec l'accord du whip du parti. Ce système a pour but de maintenir un quorum et d'assurer que le parti soit suffisamment de membres à la Chambre en cas de vote imprévu. Les députés sont donc tenus d'y être présents pendant des périodes définies, habituellement un ou deux jours par semaine durant les périodes où siège la Chambre. Un député interrogé aux fins de la présente étude doit être présent les mardis, de 15 heures à 18 heures 30, et les vendredis, de 10 heures à 13 heures 30, et il s'agit là d'un calendrier typique. La Chambre des communes est essentiellement un forum d'adversaires : c'est là que les partis d'opposition critiquent les politiques gouvernementales et proposent leurs propres solutions de rechange, que le gouvernement explique et justifie ses décisions, et qu'il est appelé à rendre compte de ses actes. Les députés sont un élément essentiel de ce processus, car ils exposent les politiques et les programmes à l'examen public, posent des questions incisives et pressent systématiquement le gouvernement de fournir des réponses. Ces activités sont parfois perçues sous un jour négatif (les critiques du comportement des députés pendant la période des questions en fournissent un exemple), mais elles sont en fait inhérentes au système parlementaire et essentielles au maintien de sa vitalité.

En préparation aux séances de la Chambre, les députés étudient les projets de loi, reçoivent les observations de leurs commentants et de groupes d'intérêts, étudient des modifications et font des recherches en vue de rédiger des discours sur les autres questions dont la Chambre est saisie. La nature et l'ampleur de ce travail sont souvent fonction de l'appartenance du député au gouvernement ou à l'opposition et de ses responsabilités particulières au sein du caucus ou du parti. La lecture quotidienne du *hansard* le tient au courant des travaux de la Chambre; par ailleurs, les députés de l'opposition qui doivent poser des questions et ceux qui souhaitent rester au fait de la stratégie parlementaire d'un parti doivent absolument assister à la réunion quotidienne de préparation à la période des questions de leur groupe parlementaire. Indépendamment de leurs responsabilités particulières, les députés doivent connaître au moins les principes de loi et la position de leur parti à leur sujet. Ils peuvent éventuellement devoir en posséder une connaissance plus détaillée dans les cas où leurs commentants ou des groupes communautaires s'intéressent particulièrement à un projet de loi ou font des observations à son sujet. Le député qui

Le travail qu'exige l'appartenance au caucus consiste à recueillir des renseignements, discuter de questions avec des collègues et débattre des politiques pour les améliorer. Tout cela exige énormément de temps. Dans le cas du Parti libéral, par exemple, le caucus national tient une réunion hebdomadaire d'une durée de deux heures, les caucuses provinciaux se réunissent pendant une heure par semaine, et les caucuses régionaux et spéciaux se réunissent régulièrement selon les besoins. Les députés doivent se préparer à ces réunions en se renseignant sur les questions à l'ordre du jour et en les discutant entre eux et avec le président du caucus.

Dans la circonscription, un travail efficace comporte plusieurs aspects : un volet éducatif, un rôle d'ombudsman et une dimension cérémonielle. Pour s'acquitter de deux premières fonctions, le député doit entretenir dans sa circonscription un bureau avec du personnel qui doit être sur place la plupart du temps. Il doit comprendre les questions, les problèmes et les points de vue du public et est souvent appelé à obtenir des résultats précis pour les personnes qui ont sollicité son aide. La communication entre le député et ses commentants consiste à expliquer la politique et les actes du parti au public, et à en répondre. La plupart des députés passent au moins une journée par semaine dans leur bureau de circonscription. Pour ceux qui représentent des circonscriptions situées à l'extérieur d'Ottawa, cela suppose des déplacements hors de la capitale pendant les périodes où siège la Chambre. Pour ceux qui représentent des circonscriptions éloignées d'Ottawa, les déplacements peuvent prendre jusqu'à une journée par semaine.

Le travail de circonscription varie selon que le député représente une circonscription urbaine ou rurale. Dans une région urbaine, par exemple, le député pourra être invité à toutes les cérémonies de remise de diplômes universitaires et collégiaux, à des réunions publiques sur des questions d'intérêt pour la collectivité et à des manifestations communautaires comme des défilés. Il y a par ailleurs les journées portes ouvertes, les inaugurations d'entreprises, les manifestations organisées par des organismes de bienfaisance, les événements sportifs, les foires, les concerts et pièces de théâtre, où l'on s'attend souvent à ce que le député achète un billet et prenne la parole ou soit salué de quelque manière. Les anniversaires, anniversaires de naissance et funéraires de commentants peuvent nécessiter sa présence ou l'obliger à faire des démarches pour obtenir des messages ou des vœux du Premier ministre. On s'attend en outre à ce que le député soit dans sa circonscription lors des congés publics comme ceux de la fête du Canada et du jour du Souvenir.

En l'absence d'ombudsman au niveau fédéral, le député assume ce rôle pour ses commentants. Ainsi, tant le bureau de circonscription que celui d'Ottawa reçoivent des quantités considérables de courrier et d'appels téléphoniques qui exigent souvent son attention personnelle. Il reçoit régulièrement ses commentants à l'un de ces bureaux, habituellement en fin de semaine. Une partie de ce travail a un caractère ordinaire, mais il y a toujours des cas particuliers ou des demandes exceptionnelles. De plus, les députés rencontrent souvent des activités de manière à donner aux gens l'occasion de les rencontrer et d'exprimer leurs vues sur des questions d'actualité. Certains se font un devoir de se rendre dans toutes les écoles de leur circonscription une fois par année pour prendre part à des activités quelconques ou à des visites de classe. Ils sont soutenus dans ces fonctions par un personnel qui dirige leur bureau, gère leur emploi du temps et tient des bases de données sur les personnes qu'ils ont rencontrées, les activités auxquelles ils ont participé, les dates à noter, les appels à faire et les lettres à envoyer.

de laquelle les députés admis à le faire par le président posent des questions au gouvernement. Mais c'est là seulement une portion restreinte et peu représentative du travail des députés à la Chambre.

Les députés de l'opposition peuvent se voir attribuer un **portefeuille** de responsabilité par leur caucus et devenir ainsi les spécialistes de leur parti dans le domaine en question. Ce portefeuille peut correspondre à un ministère ou à un domaine de politique plus vaste, ou encore être axé sur une région.

Les **partis politiques** sont des groupements officiels de personnes de même opinion qui sont organisées en vue d'élaborer et de promouvoir des points de vue particuliers sur des questions de politiques publiques, et de contester les élections dans l'espoir de former un gouvernement.

Tous les députés sont également des **personnes** qui ont un certain standing en tant que représentants élus. Leur travail les met en contact avec un vaste éventail d'idées et de questions. Certaines de celles-ci les intéressent d'instinct ou ont un rapport avec leur travail ou leurs compétences antérieures. En plus des fonctions qui leur sont assignées, les députés peuvent travailler sur ces questions indépendamment, notamment en exerçant des pressions auprès d'autres députés.

Les députés sont en outre appelés à être actifs sur la scène **nationale**, c'est-à-dire à agir non pas à titre de membres de leur parti ou de représentants locaux, mais en tant que représentants du pays dans son ensemble, souvent dans leur circonscription et, à l'occasion, à Ottawa ou à l'étranger.

Il faut établir un équilibre entre ces huit domaines de responsabilité. La vie parlementaire exige à la fois coopération et concurrence, relations harmonieuses et rapports antagoniques, ainsi que des points de vue individuels, collectifs et nationaux. Quelle est la valeur de ce travail pris dans son ensemble? Le Canada est reconnu comme un pays où il fait bon vivre, un pays doté d'un gouvernement stable, d'une société civile et d'une population instruite. Il doit une bonne partie de sa qualité de vie à son système parlementaire. Quoi que pensent les Canadiens des politiciens dans leur ensemble, le Parlement en tant qu'institution est respecté comme la source et l'origine de notre prospérité et de notre civilité. Dans la mesure où les députés contribuent au maintien de la vitalité et de l'efficacité de cette institution, leur travail a une valeur considérable.

Comme l'a dit la commission St. Germain-Fox en 1989 :

Les parlementaires participent ainsi à la direction des affaires de l'État : ils créent les lois du pays, ils en défendent la souveraineté, ils en protègent les citoyens, ils en administrent le système monétaire et ils travaillent à améliorer la qualité de vie de son peuple. C'est pourquoi la fonction publique a longtemps été considérée comme une noble tâche?

Activités essentielles

Pour mieux comprendre le contenu et la valeur du travail du député, il faut examiner les tâches que celui-ci doit accomplir. À chaque domaine d'intérêt ou de

Aux fins de la présente étude, nous avons recensé huit principaux domaines de responsabilité ou d'intérêt des députés, et déterminé la gamme habituelle des activités qu'ils exercent dans ces domaines et les conditions dans lesquelles ils s'en acquittent. Nous avons considéré chacun des huit domaines du point de vue de leur valeur ou de leur importance pour la gestion des affaires publiques du Canada, à la lumière des ouvrages de science politique qui existent sur le sujet. Pour compléter l'étude, nous avons recueilli les impressions de six députés appartenant à quatre partis politiques quant à la nature de leur travail dans chacun de ces domaines. Leurs principales réflexions sont intercalées dans le texte.

Principaux domaines de responsabilité et d'intérêt

Que font exactement les députés? Ils effectuent un travail étonnamment complexe, qui les oblige à porter une attention constante à une vaste gamme de sujets. Ce travail comprend huit domaines de responsabilité et d'intérêt, soit :

- le caucus
- leurs commettants
- les comités
- la Chambre des communes
- leur portefeuille
- le parti
- leur rôle individuel
- leur rôle national

Chacun de ces domaines est distinct et exige des compétences et un niveau

d'attention différents, mais certains sinon tous peuvent aussi se chevaucher de temps à autre.

Le **caucus**, institution proprement canadienne, se compose de sénateurs et de députés membres du même parti politique. En plus du caucus fédéral, il peut exister au sein de chaque parti des caucuses régionaux et d'autres constitués sur la base de questions no ou d'intérêts particuliers, tenant chacun des réunions régulières et nécessitant d'autres contacts moins officiels.

Les **commettants** sont les résidents d'une circonscription définie qui ont élu le député à la Chambre des communes. Celui-ci représente chacun des habitants de la circonscription en tant qu'individus, dans leurs rapports avec le gouvernement, et collectivement, pour ce qui est de leurs intérêts locaux et de leur souci de l'intérêt national.

national.

Les **comités** sont établis par le Parlement à des fins précises, comme l'étude de projets de loi ou l'examen d'un domaine de politique ou de programme particulier. Chaque comité se compose d'un président, d'une majorité de députés du parti gouvernemental et de représentants des autres partis. Ils discutent des projets de loi et peuvent tenir des audiences sur certaines questions et recevoir des témoignages de membres du Cabinet, de fonctionnaires et de membres du public.

La **Chambre des communes** siège pendant un certain nombre de jours chaque

année, selon un calendrier établi principalement par le gouvernement, mais déterminé aussi dans une certaine mesure par les travaux parlementaires. La partie la mieux connue de la séance quotidienne de la Chambre est la période des questions, au cours

Conseil du Trésor applicable au groupe de la haute direction (catégorie de la direction), examine les exigences demandant au titulaire de peser les avantages de lignes d'action, se servir de connaissances spécialisées, déterminer des lignes d'action, les faire accepter, traduire les politiques en programmes de travail, et déployer des ressources à long terme.

La seconde, soit la Norme de classification du groupe de l'économique, de la sociologie et de la statistique (catégorie scientifique et professionnelle), classe les emplois en fonction des facteurs suivants :

- la nature des tâches,
- leur complexité technique,
- la responsabilité professionnelle,
- la responsabilité en matière de gestion,
- et l'incidence des activités.

Après avoir appliqué ces normes, la Commission a conclu que le travail d'un député pouvait le mieux se comparer à celui d'un SX de la classe I-E, soit un cadre de niveau moyen, mais que, à son avis, les députés avaient une responsabilité plus grande.

La commission St. Germain-Fox, plus tard, a sollicité un avis indépendant de la firme Hay Management Consultants. L'application de la méthode des barèmes d'évaluation Hay, qui utilise comme paramètres le savoir-faire, l'aptitude à résoudre les problèmes et la responsabilité, a établi à 78 693 \$ le traitement adéquat par rapport au contenu de l'emploi. À titre de comparaison, l'indemnité parlementaire en vigueur à l'époque était de 60 000 \$.

D'autres commissions ont comparé les députés aux membres d'autres assemblées législatives, mais toutes ces comparaisons sont imparfaites, car le travail n'est pas réellement identique. Comme l'a fait remarquer la commission Clarke-Campbell dans son rapport en 1985 :

En effet, cette tâche est unique. Elle varie considérablement d'une administration à l'autre. Il n'existe pas de normes précises et bien établies pouvant servir de points de comparaison. Il n'est pas possible non plus d'emprunter les méthodes d'autres administrations ou de certains autres groupes de la société pour les appliquer intégralement à l'évaluation du travail des parlementaires. Il faudrait faire subir à ces méthodes une adaptation subjective considérable, avant qu'elles ne puissent être adoptées aux besoins des parlementaires².

Au lieu de recourir à des comparaisons externes, on peut effectuer une analyse interne pour déterminer le contenu et la valeur de l'emploi. Il s'est fait peu de travail dans ce sens. Le Parlement canadien est l'un des plus efficaces et l'un de ceux qui réussissent le mieux au monde, mais il existe étonnamment peu d'écrits sur la façon dont il fonctionne et les raisons pour lesquelles il procède comme il le fait. (Certains de ces écrits sont mentionnés à la fin de cette étude, de même que d'autres sources de renseignements.)

2. *Rapport de la Commission chargée d'étudier les traitements des députés et des sénateurs* (commission Clarke-Campbell), Ottawa, Approvisionnements et Services, 1985, p. 21.

Rapport de recherche n° 4

Contenu et valeur du travail

Le versement d'une rémunération raisonnable aux députés est indispensable à la vitalité de notre système parlementaire. Comme l'a souligné la commission St. Germain-Fox en 1989 :

Il est essentiel pour le bon fonctionnement du système parlementaire canadien que les gens les plus qualifiés occupent une charge publique. Pour ce faire, les Canadiens doivent s'assurer que ceux qui sont au service de la nation n'en subissent pas de sérieux contrecoût financier, et qu'il leur soit permis de vivre dans un confort raisonnable¹.

Fait partie intégrante de ce « confort » la capacité des députés d'être autonomes et de se concentrer sur les questions de l'heure, sans être entravés par des préoccupations financières autres que celles qui sont considérées comme normales pour d'autres personnes à un stade comparable de leur vie et de leur carrière. Le bon fonctionnement du système parlementaire et de ses institutions dépend dans une large mesure de la capacité des députés de se concentrer sur les affaires courantes, à l'exclusion des questions n'ayant aucun rapport avec leurs responsabilités fondamentales, soit représenter leurs commettants, être vigilants et contribuer au débat sur les politiques publiques.

Le présent document a pour objet d'analyser le contenu et la valeur du travail des députés dans le but d'éclairer la discussion de la Commission sur ce qui constitue une rémunération raisonnable pour ces hommes et ces femmes.

Comment peut-on faire cette évaluation? En règle générale, dans le domaine des ressources humaines, on effectue soit une comparaison externe, soit une analyse interne. La fiabilité de la comparaison externe dépend du degré de ressemblance des fonctions comparées. Le problème que pose cette méthode tient au fait qu'aucun travail n'est identique à celui des députés. Leur travail est semblable à celui qu'accomplissent des politiciens à d'autres niveaux, et il est similaire à d'autres professions, mais l'échelle, l'intensité et les proportions des activités diffèrent. Par ailleurs, la détermination du contenu d'un emploi et l'attribution d'une valeur à celui-ci par la méthode de l'analyse interne est nécessairement un travail subjectif.

Certaines commissions antérieures ont tenté de définir les caractéristiques du travail du député à l'aide des méthodes existantes d'analyse des emplois du secteur privé ou du secteur public. La commission McIsaac-Balcer (1980) s'est servie de deux normes de classification. La première, soit la Norme de classification du

1. *Commission chargée d'étudier les indemnités des parlementaires* (commission St. Germain-Fox), Ottawa, Approvisionnement et Services, 1989, p. xviii.

TABLE DES MATIÈRES

Principaux domaines de responsabilité et d'intérêt	63
Activités essentielles	64
Conditions de travail	68
Charge de travail	68
Déplacements fréquents	70
Séparation d'avec la famille	70
Situation très en vue	72
La valeur du travail	72
Le caucous	73
La circonscription	76
Les comités	78
La Chambre des communes	79
Le portefeuille	80
Le parti	81
Rôle individuel	83
Rôle national	85
Conclusion	85
Autres renseignements	87

RAPPORT DE RECHERCHE N° 4

Contenu et valeur du travail

Traitements dans le secteur public canadien

Nominations du gouverneur en conseil

Echelle de rémunération

Niveau

GIC-1	45 600 \$ – 53 000 \$
GIC-2	52 600 \$ – 62 100 \$
GIC-3	61 800 \$ – 72 900 \$
GIC-4	73 400 \$ – 86 400 \$
GIC-5	80 100 \$ – 94 500 \$
GIC-6	88 000 \$ – 103 600 \$
GIC-7	98 100 \$ – 115 500 \$
GIC-8	110 100 \$ – 129 700 \$
GIC-9	117 000 \$ – 142 400 \$
GIC-10	128 100 \$ – 155 800 \$
GIC-11	140 100 \$ – 170 500 \$

Cadres supérieurs de la fonction publique fédérale

Niveau

Echelle de rémunération

EX-1	63 300 \$ – 84 000 \$
EX-2	79 300 \$ – 93 200 \$
EX-3	87 700 \$ – 103 100 \$
EX-4	98 700 \$ – 115 900 \$
EX-5	109 600 \$ – 128 900 \$

Note : Les salaires des sous-ministres se trouvent dans les catégories GIC-9 à GIC-11.
 Source : Bureau du Conseil privé

- un parlementaire dont le droit à une pension à 65 ans, y compris tous les avantages retenus, est inférieur aux 2/3 du traitement peut, à certaines conditions, acheter des années de service en demandant qu'on retienne périodiquement sa cotisation à la source ou en versant une somme forfaitaire;
- un plan déposé en avril 1994 permet aux parlementaires d'augmenter leur pension dans les limites fixées par le Revenu de l'intérieur en versant des cotisations volontaires additionnelles;
- les pensions augmentent au rythme de 1/50 du traitement du parlementaire au cours des 12 derniers mois avant la date de retraite pour chaque année de service de référence (et au prorata pour une année incomplète) depuis le 20 juillet 1983 et à un rythme de 1/60 avant cette date;
- les pensions sont versées aux conjoints survivants, à certaines conditions, normalement les 5/8 de la pension du parlementaire décédé ou de la pension théorique. De plus, une pension égale au 1/4 de la pension ou de la pension théorique est versée s'il y a un enfant admissible; les 3/8 sont versés s'il y a deux enfants ou plus admissibles. La pension théorique du parlementaire décédé pendant qu'il était en poste est calculée de la même façon que la pension de retraite (1/60 pour les années de service jusqu'au 20 juillet 1983 et 1/50 après), les années de service de référence étant portées à 65 ans et calculées au plus haut taux d'augmentation de 1/50[8].

Prestations de décès

Une somme forfaitaire, égale au montant le plus élevé des deux années les mieux rémunérées ou du total des cotisations non remboursées avec les intérêts accumulés à partir des dates de paiement, peut être versée au décès d'un parlementaire. De plus, les pensions de son conjoint et de ses enfants, prises ensemble, sont augmentées les trois premiers mois jusqu'à concurrence du taux du traitement du parlementaire à son décès.

Transférabilité

Quand un parlementaire adhère au régime parlementaire, il peut y transférer d'autres régimes de pension; il peut effectuer un transfert inverse quand il quitte le Parlement.

Augmentation des pensions

Les pensions sont indexées sur le coût de la vie, en fonction de l'indice des prix à la consommation.

En vertu de la loi, l'actuaire de l'Etat doit évaluer la situation financière générale du fonds de retraite contributif parlementaire tous les trois ans. Il calcule deux montants : la cotisation courante totale et la cotisation réelle totale.

La cotisation courante totale est un calcul à long terme. Elle montre le pourcentage du traitement qui, s'il est versé durant les années de service d'un parlementaire, est estimé suffisant en moyenne pour verser les prestations du régime de retraite, y compris la pleine indexation. Des améliorations apportées aux prestations offertes par le régime sont en grande partie à l'origine de l'augmentation de la cotisation courante totale, qui est passée de 13,5 p. 100 en 1972 à 23,5 p. 100 en 1993.

La cotisation réelle totale est un calcul à court terme qui rajuste la cotisation courante totale à la hausse ou à la baisse pendant une période donnée afin de tenir compte des déficits ou des surplus du fonds. Les parlementaires versent une cotisation précise qui, sur la recommandation de l'actuaire en 1991, est passée de 9 à 6 p. 100. L'Échiquier paie le reste de la cotisation réelle totale qui peut être plus élevé ou moins élevé que les cotisations des parlementaires⁷.

Cotisations

Les parlementaires doivent verser 6 p. 100 de leur traitement et l'Échiquier, le taux recommandé périodiquement par l'actuaire de l'Etat (actuellement 6,8 p. 100 du traitement des parlementaires).

Admissibilité

Les pensions de retraite sont versées aux anciens parlementaires à partir de l'âge de 65 ans. Elles peuvent être versées avant, dans les circonstances suivantes :

- un parlementaire peut toucher une pension avant 65 ans s'il peut prouver qu'il a dû prendre sa retraite pour des raisons de santé;
- une pension réduite peut être versée à partir de 50 ans, si le parlementaire compte au moins 15 années de service;
- un parlementaire peut toucher une pleine pension accumulée à partir de 60 ans, pourvu qu'il compte au moins 20 années de service, de 61 ans s'il compte au moins 19 années de service, et ainsi de suite jusqu'à l'âge de 64 ans et au moins 16 années de service. Les années de service en tant que député du Parlement européen entrent dans le calcul de la pension dans la mesure où elles ne concordent pas avec les années de service au Parlement du Royaume-Uni;
- les parlementaires peuvent transférer une partie de leur pension en échange d'un montant en capital pouvant aller jusqu'à 1,5 fois le traitement en fin de carrière s'ils comptent 20 années de service ou plus, et un montant en capital inférieur s'ils en comptent moins de 20. La pension du conjoint survivant n'est pas touchée par le transfert;

7. Review Body on Senior Salaries, *Review of the Parliamentary Pension Scheme*, rapport n° 36 (Londres, mars 1995), p. 4.

p. 100 par an) précédant leur 55^e anniversaire. La réduction pour les membres ayant moins de 60 ans n'élimine pas les avantages globaux de la formule de calcul de la prestation d'après les trois meilleures années. Par exemple, un membre qui prend sa retraite à 55 ans après 30 années de service touche une prestation égale à 71,25 p. 100 des trois meilleures années plutôt que les 75 p. 100 qu'il aurait touchés sans la réduction d'âge⁵.

Retraite anticipée

Le régime de retraite de la fonction publique ne comprend pas de dispositions distinctes sur la retraite anticipée des membres du Congrès. Les dispositions relatives à la retraite volontaire s'appliquent si un membre perd une élection. Les membres peuvent se prévaloir de la retraite anticipée s'ils ont 50 ans et comptent 20 ans de service, ou n'importe quel âge et 25 ans de service. Les prestations sont réduites de un sixième p. 100 pour chaque mois (soit 2 p. 100 par an) précédant le 55^e anniversaire. Un membre qui démissionne ou est expulsé du Congrès ne peut toucher de prestation immédiatement, à moins qu'il ait au moins 55 ans et compte 30 ans de service, 62 ans et 5 ans de service ou 60 ans et 10 ans de service en tant que membre du Congrès.

Prestations de retraite maximales

La prestation maximale que peut toucher un membre du Congrès (après 32 années de service) représente 80 p. 100 du montant le plus élevé des trois années consécutives les mieux rémunérées ou du traitement final en tant que membre du Congrès. Si un membre quitte le Congrès pour accepter un poste dans le secteur fédéral, le traitement final qu'il touche à ce poste est utilisé pour calculer la prestation maximale s'il est plus élevé que les trois années les mieux rémunérées ou que le traitement de fin de carrière en tant que membre du Congrès⁶.

Réengagement

Si des membres du Congrès à la retraite reprennent du service à la suite d'une élection ou d'une nomination, le versement de leurs prestations est suspendu, et ils participent de nouveau au régime, comme s'ils n'avaient pas pris leur retraite. Les retraités réengagés cotisent la somme requise exigée pour le poste qu'ils occupent. Quand ils le quittent, ils touchent :

- (1) soit des prestations accrues à la suite d'indexations sur le coût de la vie durant le réengagement,
- (2) soit des prestations recalculées afin de tenir compte de leurs années de service additionnelles, quelle que soit la durée du réengagement.

5. United States General Accounting Office, p. 3-4.
6. United States General Accounting Office, p. 7.

Si le nombre d'années de service est insuffisant, la nature de la prestation d'invalidité dépend du degré d'incapacité de la personne relativement à un emploi non parlementaire. La fiducie détermine le pourcentage de l'incapacité selon les critères précisés dans la loi.

Les trois catégories d'invalidité sont les suivantes :

- Catégorie 1 — de 60 à 100 p. 100
- Catégorie 2 — de 30 à 59 p. 100
- Catégorie 3 — inférieure à 30 p. 100

Les prestations des catégories 1 et 2 sont des pensions non convertibles équivalant respectivement à 50 p. 100 et à 30 p. 100 du traitement de simple député. Les prestations de la catégorie 3 équivalent à 3,5 fois le montant des cotisations de la personne.

Prestations aux personnes n'ayant pas droit à une pension

Un sénateur ou un député non admissible à une pension a droit à un montant

forfaitaire, qui consiste en un remboursement des cotisations, plus un supplément :

- si la retraite est involontaire, le supplément correspond au montant des cotisations versées multiplié par deux et un tiers;
- si la retraite est estimée volontaire, le supplément correspond au montant des cotisations payées durant les huit dernières années de service, multiplié par un et un sixième.

Le montant forfaitaire des prestations est haussé si le niveau de pension minimum exigé selon la garantie de pension de retraite n'a pas été atteint.

États-Unis

Critères d'admissibilité

Les employés du Congrès et le personnel des membres élus peuvent prendre leur retraite à 55 ans s'ils comptent 30 années de service, à 60 ans s'ils en comptent 20, et à 62 ans s'ils en comptent 5. Les mêmes critères s'appliquent aux membres du Congrès. Ceux-ci peuvent aussi prendre leur retraite à 60 ans s'ils comptent 10 années de service en tant que membres et à 50 ans s'ils ont été membres de neuf congrès⁴.

Formules de calcul des cotisations et des prestations

Les membres versent 8 p. 100 de leur traitement au fonds de retraite.

La loi relative au régime de retraite des fonctionnaires prévoit les formules servant à calculer les prestations des différents groupes. Dans le cas des membres du Congrès comptant cinq années de service ou plus, les prestations de retraite représentent 2,5 p. 100 du traitement annuel moyen gagné durant les trois années consécutives les mieux rémunérées pour chaque année de service au Congrès.

Si les membres du Congrès prennent leur retraite avant 60 ans, leurs prestations accumulées sont réduites de un douzième p. 100 pour chaque mois (soit 1 p. 100 par an) précédant leur 60^e anniversaire, et de un sixième p. 100 pour chaque mois (soit 2

4. United States General Accounting Office, *Federal Retirement Benefits for Members of Congress, Congressional Staff, and Other Employees* (Washington, mai 1995), p. 2.

Cotisations

Les cotisations sont versées au Trésor. Celles des sénateurs et des membres de la Chambre des représentants représentent un pourcentage fixe

(a) de la rémunération de député d'arrière-ban touchée périodiquement. Dans le cas des sénateurs et des membres comptant moins de 18 années de service, le taux de cotisation est de 1,5 p. 100 de la rémunération mensuelle de député d'arrière-ban. Le taux de cotisation des sénateurs et des membres comptant 18 années de service passe à 5,75 p. 100;

(b) de toute rémunération supplémentaire ou d'une allocation rattachée à la rémunération, touchée périodiquement à titre de premier ministre, de ministre ou de titulaire d'une charge publique. Les sénateurs et les membres qui n'ont pas atteint leur droit maximum à la pension supplémentaire doivent verser 1,5 p. 100 de la rémunération supplémentaire qu'ils touchent, en plus de la cotisation ordinaire au taux de 1,5 p. 100. Dans le cas des sénateurs et des membres qui ont atteint leur droit maximum à la pension supplémentaire, le taux de cotisation passe à 5,75 p. 100 pendant que ce droit maximum s'applique. Les cotisations cessent d'être versées quand la rémunération supplémentaire cesse d'être touchée.

Années de service

Pour déterminer les droits en vertu du régime de retraite, les années de service représentent la période durant laquelle un sénateur ou un député a eu droit à un traitement. En général, les sénateurs et les membres de la Chambre ont droit à une pension après 12 années de service, mais dans certaines circonstances, ils peuvent la toucher après 8 ans.

Prestations versées

Les membres retraités du Sénat et de la Chambre des représentants touchent une pension égalant un pourcentage du traitement de député d'arrière-ban versé aux parlementaires, plus un taux allant de 50 p. 100 après 8 années complètes de service à 75 p. 100 après 18 années complètes ou plus de service. La prestation de retraite d'une personne comptant plus de 8 années de service, mais moins de 18, augmente au prorata de chaque journée de service supplémentaire après 8 ans.

Prestations d'invalidité

Le régime de pension prévoit aussi une prestation pour les membres du Sénat ou de la Chambre déclarés incapables de remplir leurs fonctions à cause d'une déficience physique ou mentale. Après un tel diagnostic, la retraite est jugée involontaire, et des prestations de retraite sont versées si un nombre suffisant d'années de service a été accumulé.

Suède

La pension de retraite versée aux anciens parlementaires constitue un supplément à la pension de vieillesse et à la pension supplémentaire générale de la Suède.

La pension est fondée sur un revenu cotisable, qui comprend la moyenne des traitements accordés aux parlementaires et des allocations supplémentaires fixes que touche le parlementaire durant les cinq années précédant sa retraite. La pension de retraite s'établit à 11,5 p. 100 de ce montant, jusqu'à concurrence de 7,5 fois l'indice du prix de base (la limite pour la pension supplémentaire générale) et à 65 p. 100 de ce qui dépasse ce montant. Pour toucher une pension, il faut avoir 50 ans et compter au moins six années de service; pour bénéficier d'une pleine pension, il faut compter au moins 12 années de service.

Les parlementaires qui n'ont pas droit à une pension, mais comptent au moins trois années de service avant d'avoir atteint 65 ans, touchent une rente viagère. Un parlementaire qui démissionne avant l'âge de 65 ans et compte au moins trois années de service consécutives a droit à un revenu garanti (le parlement garantit aux anciens parlementaires un certain niveau de revenu mensuel).

France

Les pensions des députés de l'Assemblée nationale sont financées au moyen de cotisations déduites de l'indemnité parlementaire des membres et d'une subvention du budget annuel de l'Assemblée.

Les pensions sont calculées d'après le nombre de cotisations annuelles.

Les députés ont droit à une pension à 55 ans. Cet âge est ramené à 50 pour les anciens membres de la Résistance et les personnes qui ont été internées ou déportées pour des raisons politiques.

La pension brute annuelle moyenne des députés s'élève actuellement à 14 931 FF par mois (soit 41 406 \$ par an en octobre 1997).

Australie

Selon le ministère australien des Finances, « la loi sur le régime de retraite contributif parlementaire de 1948 prévoit un régime de pension contributif en vertu duquel des prestations sont versées à d'anciens parlementaires, à leur conjoint et à leurs enfants orphelins. Ce régime, qui est obligatoire, est administré par une fiducie d'allocations de retraite aux parlementaires qui se compose de cinq membres : le ministre des Finances, ainsi que deux sénateurs et deux membres de la Chambre des représentants nommés par leur chambre respective ».

2. Department of Finance, *Parliamentary Contributory Superannuation Scheme Handbook* (Canberra, juillet 1997), p. 1.

Commonwealth. Tous les pays qui font l'objet de la comparaison sont dotés d'assemblées législatives fortes. Le deuxième tableau fournit la liste des indemnités parlementaires et des allocations de dépenses accordées dans les parlements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada.

Rémunérations et allocations accordées dans les parlements fédéral, provinciaux et territoriaux en octobre 1997

Assemblée législative	Rémunération de base	Allocation de dépenses	Augmentation depuis 1981 (%)
-----------------------	----------------------	------------------------	------------------------------

Canada	64 400 \$	21 300 \$	47
Terre-Neuve	38 028 \$	19 014 \$	178
Île-du-Prince-Édouard	29 600 \$	8 973 \$	131
Nouvelle-Écosse	30 130 \$	15 065 \$	87
Nouveau-Brunswick	35 735 \$	14 294 \$	65
Québec	63 469 \$	11 392 \$	92
Ontario*	78 000 \$	—	160**
Manitoba*	56 500 \$	—	218**
Saskatchewan	38 546 \$	7 622 \$	227
Alberta	36 420 \$	18 210 \$	65
Colombie-Britannique	32 812 \$	16 406 \$	25
Territoires du Nord-Ouest	36 748 \$	1 000 \$	182
Yukon	30 382 \$	15 416 \$	64

* L'Ontario et le Manitoba ont aboli l'allocation de dépenses et haussé la rémunération de base de leurs membres.

** Les hausses tiennent compte de l'élimination de l'allocation de dépenses et de son intégration à la rémunération de base.

Source : *Fleming's Canadian Legislatures*, édition 1997.

Pensions des législateurs à l'étranger¹

Les anciens membres de l'Assemblée ont droit à une pension à 65 ans. Après 12 années de service, le membre de l'Assemblée est admissible à une pleine pension, égale à 66 p. 100 de la rémunération de base, soit actuellement à 264 000 NOK (50 160 \$) par an.

1. La Section de la référence de la Bibliothèque du Parlement a recueilli la plupart des renseignements contenus dans cette partie. La Commission la remercie de son aide.

Rapport de recherche n° 3

Comparaison de la rémunération des parlementaires canadiens avec celle des législateurs provinciaux et territoriaux, de législateurs d'autres pays et de hauts fonctionnaires fédéraux

Le présent document brosse un tableau comparatif de la rémunération des législateurs au Canada et dans d'autres pays. Il donne aussi de l'information sur les régimes de retraite des législateurs ailleurs dans le monde, ainsi qu'un aperçu de la rémunération des hauts fonctionnaires et des personnes nommées par le gouverneur en conseil au Canada.

Rémunération dans les assemblées législatives canadiennes et étrangères

Les tableaux suivants donnent la rémunération accordée aux membres de certains parlements au Canada et dans d'autres pays. Dans le premier, on compare la situation du Canada avec celles de pays similaires — des démocraties occidentales, en général prospères, qui pour la plupart font partie du G7 et dont certaines sont membres du

Rémunération des parlementaires d'autres pays en octobre 1997

Assemblée législative	Rémunération (\$ canadiens*)
Japon	196 759 \$
Etats-Unis	185 704 \$
France	121 754 \$
Allemagne	111 292 \$
Angleterre	96 455 \$
Australie	80 433 \$
Norvège	77 640 \$
Nouvelle-Zélande	65 619 \$
Canada	64 400 \$
Suède	61 666 \$

* Salaires uniquement, à l'exclusion de toute allocation de dépenses. Montants convertis à partir de la devise originale à l'aide de chiffres fournis par la Banque du Canada en octobre 1997.

Source : Renseignements recueillis par la Section de la référence, Bibliothèque du Parlement.

TABLE DES MATIÈRES

Rémunération dans les assemblées législatives canadiennes et étrangères	47
Pensions des législateurs à l'étranger	48
Norvège	48
Suède	49
France	49
Australie	49
Etats-Unis	51
Royaume-Uni	53
Traitements dans le secteur public canadien	55

RAPPORT DE RECHERCHE N° 3

Comparaison de la rémunération
des parlementaires canadiens avec celle
des législateurs provinciaux et territoriaux,
de législateurs d'autres pays et
de hauts fonctionnaires fédéraux

Législature	Session	Date	Durée de la session (jours)	Nombre de jours de travail au Sénat	Nombre de jours de travail à la Chambre
Trente-et-unième (1979)	Première	1979	67	31	49
Trente-deuxième (1980-1984)	Première	1980-1983	1326	329	591
	Deuxième	1983-1984	215	54	116
Trente-troisième (1984-1988)	Première	1984-1986	662	159	308
	Deuxième	1986-1988	761	194	389
Trente-quatrième (1988-1993)	Première	1988-1989	79	7	11
	Deuxième	1989-1991	770	149	308
	Troisième	1991-1993	850	160	271
Trente-cinquième (1994-1997)	Première	1994-1996	763	133	283
	Deuxième	1996-1997	426	96	164

Législature	Séance	Date	Durée de la session (jours)	Nombre de jours de travail au Sénat	Nombre de jours de travail à la Chambre
-------------	--------	------	-----------------------------	-------------------------------------	---

Vingt-deuxième (1953-1957)	Première	1953-1954	227	77	139
	Deuxième	1955	203	79	140
	Troisième	1956	218	78	152
	Quatrième	1956-1957	44	5	5
Vingt-troisième (1957-1958)	Première	1957-1958	111	45	78
	Deuxième	1958	117	59	93
	Troisième	1959	185	75	127
	Quatrième	1960-1961	316	91	174
Vingt-quatrième (1958-1962)	Première	1958	117	59	93
	Deuxième	1959	185	75	127
	Troisième	1960	210	87	146
	Quatrième	1960-1961	316	91	174
Vingt-cinquième (1962-1963)	Première	1962-1963	132	43	72
	Deuxième	1963	220	78	117
	Troisième	1964-1965	411	106	248
	Quatrième	1965	157	23	53
Vingt-sixième (1963-1965)	Première	1963	220	78	117
	Deuxième	1964-1965	411	106	248
	Troisième	1965	157	23	53
	Quatrième	1966-1967	476	117	250
Vingt-septième (1966-1968)	Première	1966-1967	476	117	250
	Deuxième	1967-1968	352	62	155
	Troisième	1968-1969	406	97	197
	Quatrième	1969-1970	350	84	155
Vingt-huitième (1968-1972)	Première	1968-1969	406	97	197
	Deuxième	1969-1970	350	84	155
	Troisième	1970-1972	497	138	244
	Quatrième	1972	198	47	91
Vingt-neuvième (1973-1974)	Première	1973-1974	419	110	206
	Deuxième	1974	72	31	50
	Troisième	1977-1978	358	93	151
	Quatrième	1978-1979	167	66	98
Trentième (1974-1979)	Première	1974-1976	744	216	343
	Deuxième	1976-1977	371	103	175
	Troisième	1977-1978	358	93	151
	Quatrième	1978-1979	167	66	98

Législature	Session	Date	Durée de la session (jours)	Nombre de jours de travail au Sénat	Nombre de jours de travail à la Chambre
-------------	---------	------	-----------------------------	-------------------------------------	---

Seizième (1926-1930)	Première	1926-1927	127	34	54
	Deuxième	1928	138	52	93
	Troisième	1929	128	44	83
	Quatrième	1930	100	28	62
Dix-septième (1930-1935)	Première	1930-1931	15	11	12
	Deuxième	1931	145	50	96
	Troisième	1932	113	42	78
	Quatrième	1932-1933	234	64	119
	Cinquième	1934	160	59	105
	Sixième	1935	170	57	97
Dix-huitième (1936-1940)	Première	1936	139	49	91
	Deuxième	1937	87	37	87
	Troisième	1938	156	61	102
	Quatrième	1939	143	47	103
	Cinquième	1939	7	6	6
	Sixième	1940	1	1	1
Dix-neuvième (1940-1945)	Première	1940	174	42	61
	Deuxième	1940-1942	441	34	105
	Troisième	1942-1943	371	38	124
	Quatrième	1943-1944	364	52	120
	Cinquième	1944-1945	371	62	136
	Sixième	1945	29	13	19
Vingtième (1945-1949)	Première	1945	104	44	76
	Deuxième	1946	171	72	118
	Troisième	1947	169	59	115
	Quatrième	1947-1948	209	69	119
	Cinquième	1949	95	39	59
Vingt-et-unième (1949-1953)	Première	1949	87	43	64
	Deuxième	1950	135	65	90
	Troisième	1950-1951	154	14	17
	Quatrième	1951	253	62	105
	Cinquième	1951	82	36	56
	Sixième	1952	267	60	87
	Septième	1952-1953	176	59	108

Législature Session Date Durée de la session (jours) Nombre de jours de travail au Sénat Nombre de jours de travail à la Chambre

Huitième (1896-1900)	Première	1896	48	28	34
	Deuxième	1897	97	51	65
	Troisième	1898	131	68	86
	Quatrième	1899	149	78	102
	Cinquième	1900	168	77	115
Neuvième (1901-1904)	Première	1901	107	54	73
	Deuxième	1902	90	43	63
	Troisième	1903	227	98	155
	Quatrième	1904	154	66	103
Dixième (1905-1908)	Première	1905	191	68	129
	Deuxième	1906	128	67	88
	Troisième	1906-1907	157	62	95
	Quatrième	1907-1908	236	89	148
Onzième (1909-1911)	Première	1909	120	49	84
	Deuxième	1909-1910	175	68	102
	Troisième	1910-1911	255	70	117
Douzième (1911-1917)	Première	1911-1912	139	51	75
	Deuxième	1912-1913	198	64	111
	Troisième	1914	148	66	103
	Quatrième	1914	5	5	5
	Cinquième	1915	71	37	51
	Sixième	1916	127	59	88
	Septième	1917	246	75	135
Treizième (1918-1921)	Première	1918	68	38	47
	Deuxième	1919	138	62	93
	Troisième	1919	71	32	50
	Quatrième	1920	127	54	86
	Cinquième	1921	111	55	79
Quatorzième (1922-1925)	Première	1922	113	44	75
	Deuxième	1923	151	63	98
	Troisième	1924	143	60	95
	Quatrième	1925	143	50	98
Quinzième (1926)	Première	1926	177	42	111

Annexe Durée des sessions parlementaires 1867-1997

Législature	Session	Date	Durée de la session (jours)	Nombre de jours de travail au Sénat	Nombre de jours de travail à la Chambre
Première (1867-1872)	Première	1867-1868	199	75	83
	Deuxième	1869	69	43	49
	Troisième	1870	87	57	62
	Quatrième	1871	59	39	43
Deuxième (1873)	Première	1873	161	49	59
	Deuxième	1873	16	9	11
Troisième (1874-1878)	Première	1874	62	39	42
	Deuxième	1875	64	47	48
	Troisième	1876	63	41	46
	Quatrième	1877	80	54	59
Cinquième (1874-1878)	Cinquième	1878	93	59	67
Quatrième (1879-1882)	Première	1879	92	58	64
	Deuxième	1880	86	56	57
	Troisième	1880-1881	103	55	65
	Quatrième	1882	98	62	68
Cinquième (1883-1886)	Première	1883	107	61	73
	Deuxième	1884	94	56	67
	Troisième	1885	173	88	119
	Quatrième	1886	98	52	65
Sixième (1897-1890)	Première	1887	72	37	49
	Deuxième	1888	90	50	61
	Troisième	1889	92	53	65
	Quatrième	1890	121	67	81
Septième (1891-1896)	Première	1891	155	78	102
	Deuxième	1892	136	66	87
	Troisième	1893	66	37	47
	Quatrième	1894	131	73	87
Sixième	Cinquième	1895	96	54	65
	Sixième	1896	111	55	70

Incidence du gel de 1991

L'indemnité parlementaire et l'allocation de dépenses que reçoivent les membres des deux chambres du Parlement sont, depuis 1992, bloquées au niveau de 1991. Le tableau suivant indique le montant qu'aurait atteint l'indemnité parlementaire et l'allocation de dépenses si la formule de rajustement annuelle prévue dans la *Loi sur le Parlement du Canada* avait pu, en l'absence d'un gel, être appliquée.

Incidence du gel de 1991

sur l'indemnité parlementaire et l'allocation de dépenses

des députés

Indemnité parlementaire de dépenses projetée	Allocation de dépenses projetée	Indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques	Indice des prix à la consommation	Augmentation par rapport à l'année précédente (%)	Indice	Augmentation par rapport à l'année précédente (%)
21 300 \$	22 070 \$	64 400 \$	126,2	5,6	124,5	4,6
22 180 \$	22 070 \$	66 720 \$	128,1	1,5	128,9	3,5
22 360 \$	22 180 \$	67 050 \$	130,4	1,8	131,2	1,8
22 360 \$	22 360 \$	67 590 \$	130,7	0,2	133,7	1,8
22 360 \$	22 360 \$	67 590 \$	133,5	2,2	134,9	1,0
22 360 \$	22 360 \$	67 590 \$	135,6	1,6	137,8	2,1

Note : Conformément à la formule prévue par la loi, l'augmentation de l'indemnité

parlementaire et de l'allocation de dépenses est fondée sur l'indice des prix à la consommation ou l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques, selon le plus bas de ces deux chiffres, moins 1 p. 100, de sorte que lorsque le taux d'inflation est faible, il peut n'y avoir aucun rajustement (comme en 1995).

Source : Chambre des communes, Services financiers

Entre 1974 et 1991, l'indemnité parlementaire et l'allocation de dépenses sont augmentées le 1^{er} janvier de chaque année (et même, à deux reprises, deux fois l'an sur la recommandation de la commission chargée d'examiner la question). Maintenues au même niveau pour deux ans à compter de 1975, elles sont gelées depuis 1991.

Historique de la rémunération des sénateurs

La rémunération des sénateurs a évolué sensiblement de la même façon que celle des députés. Notons toutefois que le montant précis de l'indemnité parlementaire et de l'allocation de dépenses versées aux membres des deux chambres a, parfois, différé quelque peu.

Historique de la rémunération des sénateurs

Année Indemnité parlementaire¹ Allocation de dépenses¹

1963	12 000 \$	3 000 \$
1971	18 000 \$	4 000 \$
1974	24 000 \$	5 300 \$
1977	25 500 \$	5 600 \$
1978	27 000 \$	5 900 \$
1979	28 700 \$	6 200 \$
1980	30 700 \$	6 600 \$
1981	32 800 \$	7 000 \$ ²
1982	46 400 \$	7 600 \$
1983	50 300 \$	8 200 \$
1984	52 800 \$	8 800 \$
1985	54 600 \$	8 800 \$
1986	56 100 \$	9 000 \$
1987	57 400 \$	9 200 \$
1988	58 300 \$	9 300 \$
1989	60 000 \$	9 500 \$
1990	62 100 \$	9 800 \$
1991	64 400 \$	10 100 \$

1. En dollars courants.
2. Tel que recommandé par la commission McIsaac-Balcer, l'indemnité parlementaire annuelle a aussi augmentée aussi le 1^{er} juillet 1980.
3. La seconde augmentation effectuée en 1982 découle du rapport de la commission McIsaac-Balcer, lequel recommande des augmentations échelonnées.

La notion d'une rémunération variant selon la durée de la session est remplacée en 1953 par celle d'une rémunération annuelle, qui conserve toutefois le nom d'indemnité parlementaire. Fixée à 8 000 \$ pour l'année, elle est versée le dernier jour de chaque mois. Quant à l'allocation de dépenses instituée en 1945 et d'un montant total de 2 000 \$ pour l'année, elle est versée à la fin de chaque trimestre.

En 1963, l'indemnité parlementaire est portée à 12 000 \$ et l'allocation de dépenses, haussée à 6 000 \$, devient exonérée d'impôt pour les membres des deux chambres.

En 1971, elles passent respectivement à 18 000 \$ et à 8 000 \$, en raison, principalement, des recommandations présentées par la Commission consultative des indemnités et dépenses parlementaires, créée en 1970. Celle-ci s'était penchée sur les dispositions financières applicables aux sénateurs et aux députés, y compris l'indemnité parlementaire et l'allocation de dépenses, et avait recommandé certains changements qui lui semblaient s'imposer.

Historique de la rémunération des députés

Année	Indemnité parlementaire ¹	Allocation de dépenses ¹
1963	12 000 \$	6 000 \$
1971	18 000 \$	8 000 \$
1974	24 000 \$	10 600 \$
1977	25 500 \$	11 300 \$
1978	26 900 \$	12 000 \$
1979	28 600 \$	12 700 \$
1980	30 600 \$	13 500 \$
	40 200 \$ ²	
1981	43 800 \$	14 700 \$
1982	46 400 \$	15 500 \$
	48 600 \$	16 300 \$ ³
1983	50 300 \$	16 800 \$
1984	52 800 \$	17 600 \$
1985	54 600 \$	18 200 \$
1986	56 100 \$	18 700 \$
1987	57 400 \$	19 100 \$
1988	58 300 \$	18 300 \$
1989	60 000 \$	19 900 \$
1990	62 100 \$	20 600 \$
1991	64 400 \$	21 300 \$

- En dollars courants.
- Tel que recommandé par la commission McIsaac-Balcer, l'indemnité parlementaire annuelle a aussi augmentée aussi le 1^{er} juillet 1980.
- La seconde augmentation effectuée en 1982 découle du rapport de la commission McIsaac-Balcer, lequel recommandait des augmentations échelonnées.

instauré pour les députés en 1952. À peine un an plus tard, la notion de « travail à temps plein » semble avoir fait son chemin : le montant de l'indemnité parlementaire n'est plus lié à la durée de la session et les députés commencent à toucher chaque mois la portion mensuelle d'un traitement annuel.

Les modifications apportées au fil des ans à l'Acte d'indemnité des membres témoignent des changements survenus dans la façon de percevoir la nature et la portée des affaires parlementaires. Les indemnités et allocations qui sont versées à l'heure actuelle sont le résultat de 24 modifications apportées successivement à la législation précitée et à celles qui ont suivi.

Évolution de l'indemnité parlementaire

En 1867, les affaires parlementaires exigeaient de chaque député et de chaque sénateur le sacrifice de trois à cinq semaines par année qu'ils devaient consacrer aux besoins de la nation (voir l'annexe, Durée des sessions parlementaires). En échange, l'Acte d'indemnité des membres de 1867 prévoyait pour chaque session de plus de 30 jours une indemnité de 600 \$ au taux provisoire de 4 \$ par jour, le solde étant payable à la fin de la session. Pour les sessions de 30 jours et moins, les députés et les sénateurs touchaient un taux journalier de 6 \$. Cette indemnité, qui n'était pas considérée comme un traitement, visait à compenser leurs bénéficiaires pour le revenu qu'ils ne pouvaient tirer durant cette période de leur travail ou de leurs activités professionnelles dans le secteur privé.

En 1873, l'indemnité parlementaire passe à 1 000 \$ et le taux journalier pour les sessions de 30 jours et moins, à 10 \$. En 1886, l'Acte d'indemnité des membres intégré à la Loi du sénat et la chambre des communes. À la même époque, le taux provisoire quotidien pour les sessions de plus de 30 jours est porté à 7 \$. Selon le préambule de la Loi, ces augmentations découlaient de la durée plus longue des sessions ainsi que des hausses du coût de la vie.

L'indemnité parlementaire s'accroît à 1 500 \$ en 1901, mais le taux journalier pour les sessions de moins de 30 jours reste à 10 \$.

En 1905, l'indemnité maximale est rajustée à 2 500 \$, et le taux journalier à 10 \$ pour les sessions de plus de 30 jours, et à 20 \$ pour celles d'une durée moindre.

En 1920, elle est rajustée à 4 000 \$ et la durée minimale de la période y donnant droit passe de 30 à 50 jours. Le taux journalier pour les sessions de moins de 50 jours est augmenté à 50 \$.

La durée minimale de la session est de nouveau augmentée en 1923, passant de 50 à 65 jours. Le taux journalier pour les sessions excédant cette période est porté à 20 \$, mais il reste à 25 \$ pour les sessions d'une durée inférieure ou égale.

En 1945, une nouvelle allocation est adoptée à l'intention des députés et des sénateurs, qui ont désormais droit à un montant de 2 000 \$ destiné à couvrir les dépenses imprévues qu'ils sont appelés à engager dans le cadre de leurs fonctions officielles. Cette allocation, payable à la fin de l'année civile, est toutefois assujettie à certaines déductions pour chaque jour d'absence. Impossible dans le cas des ministres de la Couronne, des sénateurs ainsi que du chef de l'Opposition à la Chambre des communes, elle est exonérée d'impôt dans le cas des députés.

La possibilité de voyager en première classe a été supprimée en mai 1992. Les sommes réclamées ne peuvent excéder le tarif de la classe affaires des compagnies aériennes.

Les frais de représentation ne sont pas remboursables.

Déménagement

Une seule fois durant leur carrière, les sénateurs peuvent, à la condition de soumettre des pièces justificatives, demander le remboursement des dépenses raisonnables engagées pour leur déménagement et celui de leur conjoint et de leurs enfants à charge, depuis leur résidence jusqu'à Ottawa et ensuite à un autre lieu de résidence.

Assurance

Un régime d'assurance complémentaire est également offert aux sénateurs, mais à leurs propres frais. (Les prestations correspondent au double du montant de l'indemnité parlementaire et de l'allocation de dépenses.)

Dans le cas des sénateurs de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, le gouvernement prend à sa charge la moitié des primes versées dans le cadre du régime provincial d'assurance-maladie.

Une assurance voyage de 250 000 \$ est offerte aux sénateurs (que le voyage s'inscrive ou non dans le cadre de leurs fonctions officielles). Une couverture partielle est également prévue pour le conjoint et les enfants à charge, mais uniquement pour les voyages officiels.

Prestation de décès

En cas de décès, une prestation correspondant au total de l'indemnité parlementaire pour une période de deux mois est versée au conjoint ou à la succession.

Historique de la rémunération des députés

[Traduction] Lorsque j'ai posé ma candidature pour une charge publique, c'était afin que la collectivité en retire quelque chose. Mais le travail des parlementaires, qui s'engagent dans cette vie publique au détriment de leur carrière et de leur vie privée, est rarement accepté pour ce qu'il est et, dans bien des cas, il sera perçu d'une façon négative?

La politique de rémunération des députés a varié tout au long de l'histoire du pays. L'indemnité parlementaire adoptée en 1867 était une compensation offerte aux députés pour les dépenses nécessitées par le travail à temps partiel qui les retenait à Ottawa, loin de leur foyer et de leur cadre professionnel habituel. Cette notion de « travail à temps partiel » s'est toutefois dissipée au fur et à mesure que s'allongeaient la durée des sessions parlementaires et que s'accroissaient les responsabilités des députés, et l'indemnité a augmenté en conséquence. Un régime de pension est

2. Discours de l'honorable Gilbert Parent, président de la Chambre des communes, devant les membres du Canadian Club of Calgary, le 19 janvier 1996.

- Les sénateurs qui reçoivent une indemnité additionnelle à titre, par exemple, de leader du gouvernement au Sénat, de leader adjoint ou de whip ont également la possibilité de cotiser au taux de 9 p. 100 sur l'adite indemnité.
- La période minimale de service valable en tant que sénateur est de six ans. L'allocation versée correspond à 3 p. 100 du revenu moyen durant les six meilleures années consécutives multiplié par le nombre d'années de service, et est limitée à un maximum de 75 p. 100 du revenu avant la retraite (après 25 ans de service).
- Un ancien sénateur a droit à une allocation de retraite à partir de 55 ans, ou plus tôt s'il devient invalide. En cas de décès d'un sénateur ou d'un ancien sénateur, l'allocation annuelle prévue correspond à 60 p. 100 de la pension de retraite de base pour le conjoint, et à 10 p. 100 pour chaque enfant à charge (jusqu'à concurrence de 30 p. 100 pour tous les enfants). En l'absence d'un conjoint survivant, chaque enfant a droit à 20 p. 100 de la pension de retraite de base (jusqu'à concurrence de 80 p. 100 au total).
- L'allocation de retraite d'un sénateur est indexée au coût de la vie dès qu'il atteint l'âge de 60 ans, ou avant s'il est invalide. Dans le cas du conjoint survivant, de l'enfant ou de l'orphelin, l'indexation est immédiate, en fonction d'abord des diverses augmentations du coût de la vie depuis le départ à la retraite du sénateur, et une fois l'an par la suite.
- Si une personne cesse d'être sénateur (ou décède) avant d'avoir pu cotiser au régime pendant au moins six ans, elle (ou sa succession) reçoit une somme forfaitaire dite « allocation de fin de service » qui correspond au total des cotisations versées plus l'intérêt accumulé à raison de 4 p. 100 par année.
- Si un ancien sénateur qui touche déjà une allocation de retraite vient à être élu à la Chambre des communes, les paiements de ladite allocation sont interrompus. Depuis le 13 juillet 1995, tout sénateur à la retraite qui touche un revenu annuel de plus de 5 000 \$ décaissant d'une nomination, d'un emploi ou d'un contrat personnel qui le lie avec le secteur public fédéral (c'est-à-dire, outre la fonction publique, les sociétés d'État, les organismes fédéraux, l'appareil judiciaire et le corps diplomatique) voit son allocation diminuée d'un montant équivalent à la portion de ses revenus qui dépasse 5 000 \$.
- Les sommes versées en vertu de la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires peuvent être saisies en application d'une ordonnance de soutien financier de la famille et, en cas de rupture du mariage, doivent être partagées conformément aux dispositions de la Loi sur le partage des prestations de retraite.

Dépenses de voyage

Le paragraphe 63(1) de la Loi sur le Parlement du Canada prévoit le remboursement des frais de déplacement des sénateurs. Par souci d'équité et pour des raisons pratiques, on a instauré à cet égard un système de points de voyage correspondant chacun à un aller-retour partout au Canada. Chaque sénateur a droit pour une même année civile à 64 points qu'il peut utiliser, pour lui-même, les membres de son personnel, son conjoint et leurs enfants à charge, dans le cadre de ses fonctions officielles.

Rémunération et avantages sociaux des sénateurs

Tout comme les députés, les sénateurs reçoivent l'indemnité parlementaire que prévoit la *Loi sur le Parlement du Canada* et qui, en l'absence du gel décrété des traitements et salaires, serait également rajustée une fois l'an suivant la formule décrite plus haut.

Indemnité parlementaire

Comme celle des députés, l'indemnité parlementaire des sénateurs est bloquée au niveau de 1991, soit 64 400 \$, jusqu'au 31 décembre 1997. Le sénateur a droit à l'indemnité parlementaire ainsi qu'à l'allocation de dépenses dès le jour de sa nomination. En cas de décès, le montant versé correspond à ce qui lui était dû jusqu'à la fin du mois dans le cas de l'indemnité parlementaire, et à ce qui lui était dû jusqu'au jour même de sa mort dans le cas de l'allocation de dépenses.

Allocation de dépenses

Les sénateurs touchent, conformément à la *Loi sur le Parlement du Canada*, une allocation de dépenses de 10 100 \$, qui est également bloquée au niveau de 1991 jusqu'au 31 décembre 1997. Cette indemnité est exonérée d'impôt et aucune pièce justificative n'a à être présentée.

Présence et déductions en cas d'absence

Le paragraphe 65(1) de la *Loi sur le Parlement du Canada* exige des sénateurs qu'ils soumettent chaque mois un rapport de présence. Pour ceux qui se sont absentes pendant plus de 21 jours, les paragraphes 57(1) et 63(4) prévoient une déduction de 60 \$ de l'indemnité parlementaire et de 60 \$ de l'allocation de dépenses pour chaque jour d'absence. Aux fins de ces paragraphes, est considéré comme un jour de présence chaque jour où un sénateur doit s'absenter parce que le service de l'État ou des affaires publiques requièrent sa présence ailleurs, où le Sénat ne siège pas pour cause d'ajournement des travaux ou où un sénateur est absent en raison d'une maladie.

Allocations de retraite

Déposée en 1952, la *Loi sur les allocations de retraite des parlementaires* (qui s'intitulait à l'époque *Loi sur les allocations de retraite des députés*) avait pour objet d'offrir aux députés une protection en matière de pensions. La plupart des sénateurs sont visés par cette loi depuis juin 1965 et leur participation au régime est obligatoire depuis cette date.

- Les sénateurs cotisent au compte d'allocations par retenue au taux de 7 p. 100 sur leur indemnité parlementaire seulement. Ces cotisations servent à ajouter à leur crédit des périodes de service validable et, de cette façon, à augmenter le montant de l'allocation de retraite.

Budget des bureaux des députés
Budget-type moyen

Dépenses réelles pour 1995-1996

Poste	\$	%
Salaires	128 708	72,9
Bureau (Ottawa et circonscription)		
Marchés de services	6 122	3,5
Recherche, personnel, préparation du bulletin parlementaire		
Déplacements dans la circonscription	6 481	3,7
Dans la circonscription même ou dans la province		
ou le territoire où elle se trouve		
Contrats de location	15 857	9,0
Bureau de circonscription, équipement de bureau et autre		
Téléphone (bureau de circonscription)	4 938	2,8
Service local, location de l'équipement et appels interurbains qui ne peuvent être imputés au compte central		
Frais de fonctionnement (bureau de circonscription)	8 146	4,6
Papier et fournitures de bureaux qui ne peuvent pas être imputés au compte central		
Logiciels informatiques		
Services de nettoyage et d'entretien		
Assurance et services de sécurité		
Autres services		
Abonnements et publications		
Divers		
Mobilier et équipement (bureau de circonscription)	2 382	1,3
Publicité	3 468	1,9
Heures de bureau, location de locaux et réunions		
Dépenses diverses	490	0,3
Total	176 592	100,0

fonction publique fédérale, aux membres des Forces armées canadiennes, aux membres de la GRC, aux parlementaires, aux juges nommés par le gouvernement fédéral, aux employés d'un certain nombre de sociétés et d'organismes désignés ainsi qu'aux personnes ayant appartenu à l'un ou l'autre de ces groupes qui touchent une pension par suite de leurs années de service.

Ils peuvent également, à leurs frais, participer à des régimes complémentaires d'assurance-vie, d'assurance-invalidité et d'assurance-hospitalisation.

Un régime d'assurance voyage est également offert, que les déplacements s'inscrivent ou non dans le cadre de fonctions officielles. La couverture est de 250 000\$ dans le cas des députés et de 350 000\$ dans celui des ministres. Les conjoints et les enfants à charge sont couverts partiellement, seulement lors des voyages officiels.

Une assurance de 300 000\$ est offerte aux députés ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs employés pour tous les cas où le billet d'avion a été payé par la Chambre des communes. Le montant de la couverture peut, à la demande d'un député et à ses frais, être haussé à 1 000 000\$.

Cadre budgétaire des députés

Budget du bureau du député

Chaque député a droit, pour le fonctionnement de son bureau, à un budget, aux conditions établies par le Bureau de régie interne. Le Bureau du contrôleur vérifie que toutes les dépenses imputées au budget du député sont bel et bien conformes auxdites conditions.

Le montant du budget attribué à un député dépend du type de circonscription qu'il représente (rurale ou urbaine). Les députés dont la circonscription comprend plus de 70 000 électeurs ou s'étend sur plus de 8 000 kilomètres carrés, ou les deux, ont droit à des suppléments budgétaires allant de 5 380\$ à 32 220\$. En 1997-1998, le budget des députés pouvait aller de 172 700\$ à 207 920\$, le budget moyen de chacun, y compris les suppléments, s'élevant à 176 592\$.

Ce budget couvre le salaire des employés ainsi que toutes les dépenses liées au bureau du député sur la colline du Parlement et à son ou ses bureaux de circonscription (employés, location des locaux, téléphone et autres services, mobilier, équipement et fournitures).

Chaque député a l'entière liberté, sous réserve uniquement des directives du Bureau de régie interne et de la Chambre des communes, de diriger et de surveiller le travail exécuté en son nom par des employés ou des entrepreneurs indépendants. Par exemple, un député est habilité à recruter et à engager des employés, à leur donner une promotion, à les renvoyer, ainsi qu'à déterminer leurs fonctions, leur horaire, leur classification et leur salaire. Les relations de travail sont également sous sa responsabilité. C'est lui qui décide du nombre d'employés dont il a besoin et qui fixe leur salaire, jusqu'à concurrence de 60 460\$ tel qu'établi par le Bureau de régie interne.

Sont aussi couverts les frais de déplacement dans la province ou le territoire où se trouve la circonscription du député.

1. Ce sujet dépasse le mandat de la Commission, mais est abordé ici pour brosser un tableau complet des ressources dont disposent les députés.

L'allocation de cessation d'emploi est également versée à un député qui démissionne en raison d'une maladie ou d'une invalidité permanente qui, de l'avis du président de la Chambre des communes, peut l'empêcher de s'acquitter de ses fonctions. Ce député n'aura toutefois pas droit à l'allocation de cessation d'emploi si sa démission repose sur tout autre motif ou s'il a droit à des prestations prévues par la *Loi sur les indemnités de retraite des parlementaires*. L'indemnité de cessation d'emploi s'ajoute à toute autre allocation de fin de service autorisée.

Dispositions en matière de réinstallation

Un ancien député qui n'est pas réélu peut toucher, en un versement unique, une somme correspondant aux dépenses de réinstallation engagées au Canada, dans les 12 mois suivant l'élection de son successeur, au titre de divers services — conseils financiers, conseil préretaire, réinsertion professionnelle, contrôle du stress, remplacement, études ou formation. Ce remboursement par la Chambre des communes ne peut excéder 9 000 \$, plus ce qui reste du montant pouvant avoir été versé conformément aux dispositions applicables en fin de mandat (voir la section suivante). Aucune indemnité de réinstallation n'est offerte aux députés démissionnaires. Peut également être réclamé un remboursement des dépenses raisonnables occasionnées par quatre voyages au plus en territoire canadien (en classe économique et sans arrêt en cours de route, à la condition des présenter des pièces justificatives et d'indiquer l'objet de ces déplacements).

Dispositions applicables en fin de mandat

Un ancien député qui n'est pas réélu a droit à un remboursement de certaines dépenses approuvées par le Bureau de régie interne, pour fins d'entreposage ou d'aide temporaire, par exemple, qu'il lui faut engager au moment de se défaire de ses charges et fonctions parlementaires. Ces dépenses doivent être engagées dans les trois mois qui suivent le moment où le député a cessé d'exercer ses fonctions et ne saurait excéder 9 000 \$. La portion non utilisée de cette indemnité peut s'ajouter à celle décrite dans la section consacrée à la réinstallation. N'y ont pas droit les députés qui démissionnent ou qui ne se présentent pas à l'élection suivante.

Les dispositions relatives aux voyages sont les mêmes que celles qui s'appliquent à la réinstallation.

Déménagement

Une fois au cours de la législature et sur présentation des pièces justificatives, un député peut toucher un montant correspondant à toute dépense raisonnable occasionnée lors de son déménagement et de celui de son conjoint et de leurs enfants à charge, d'abord depuis leur résidence dans une résidence située sur le territoire ou à proximité de la région de la capitale nationale, puis n'importe où au Canada.

Assurance

Les députés sont admissibles au Régime de soins de santé de la fonction publique. Ce régime privé, financé par le gouvernement du Canada, est offert aux employés de la

Services fournis

Téléphone

La Chambre des communes couvre les frais d'appels locaux ou interurbains effectués à partir du bureau des députés, que ce soit dans leur circonscription ou sur la colline du Parlement.

Impression

La Chambre des communes couvre les frais d'impression des bulletins que les députés envoient à leurs électeurs jusqu'à quatre fois l'an, ainsi que des brochures qu'ils peuvent en tout temps faire déposer dans un maximum de 10 p. 100 des foyers de leur circonscription.

Fournitures de bureau

La Chambre des communes prend à sa charge les fournitures de bureau dont les députés ont besoin dans leur circonscription et sur la Colline.

Équipement de bureau

La Chambre des communes fournit le mobilier, l'ordinateur et les logiciels dont les députés ont besoin pour leur bureau sur la Colline, et fait exécuter au besoin les travaux de rénovation. Pour les bureaux de circonscription, les dépenses sont imputées au budget du bureau du député.

Paiement de la TPS et de la TVH

La Chambre des communes rembourse aux députés, à même le portefeuille de l'État, la TPS et la TVH (taxe de vente harmonisée) payées pour des biens dont le montant a été imputé à leur budget d'exploitation.

Courrier

Le courrier qu'envoie un député ou qui lui est adressé peut être expédié sans frais partout au Canada. Les députés ont également à leur disposition un système intégré de courrier interne, de distribution et de messagerie afin de faciliter le traitement du courrier, des colis, des documents parlementaires, etc.

Allocation de cessation d'emploi

Un ancien député qui n'a pas droit à une allocation de retraite (ou, en cas de décès, sa succession) reçoit une allocation de cessation d'emploi qui correspond à 50 p. 100 du total

- de l'indemnité parlementaire à laquelle le député avait droit le jour précédant l'élection (ou au moment de sa mort); et
- de toute rémunération ou allocation prévue pour l'exercice de certaines charges ou fonctions, en tant que ministre d'État, par exemple.

- L'allocation de retraite d'un député est indexée au coût de la vie dès qu'il a atteint l'âge de 60 ans, ou avant s'il devient invalide. Dans le cas du conjoint survivant, de l'enfant ou de l'orphelin, l'indexation est immédiate, en fonction d'abord des diverses augmentations du coût de la vie depuis le départ à la retraite du député, et une fois l'an par la suite.
- Si une personne cesse d'être député (ou décède) avant d'avoir pu cotiser au régime pendant au moins six ans, elle (ou sa succession) reçoit une somme forfaitaire appelée « allocation de fin de service » qui correspond au total des cotisations versées plus l'intérêt accumulé à raison de 4 p. 100 par année.
- Si un ancien député qui touche déjà une allocation de retraite est réélu à la Chambre des communes ou est nommé au Sénat, les paiements de ladite allocation sont interrompus.
- Depuis le 13 juillet 1995, tout parlementaire à la retraite qui touche un revenu annuel de plus de 5 000 \$ découlant d'une nomination, d'un emploi ou d'un contrat de services personnels qui le lie avec le secteur public fédéral (c'est-à-dire, outre la fonction publique, les sociétés d'État, les organismes fédéraux, l'appareil judiciaire et le corps diplomatique) voit son allocation diminuée d'un montant équivalent à la portion de ses revenus dépassant 5 000 \$.
- Optionnelle durant la 35^e législature, la participation des députés au régime est devenue obligatoire avec la 36^e législature, comme elle l'était auparavant.

Allocations de dépenses de voyage

Dépenses de voyage

Les députés reçoivent chaque année 64 points de voyage, qu'ils peuvent utiliser dans le cadre de leurs fonctions. Un point équivaut à un aller et retour en première classe partout au Canada. Sous réserve de certaines conditions, les députés sont autorisés à se servir de ces points pour leurs employés, leur conjoint et leurs enfants à charge.

Allocation de dépenses de voyage

Les députés ont le droit de demander le remboursement de leurs frais de logement et de repas et de leurs faux frais lorsque leurs fonctions les amènent à se rendre à plus de 100 kilomètres de leur domicile principal, jusqu'à concurrence du montant établi par le Bureau de régie interne de la Chambre des communes (soit, à l'heure actuelle, 6 000 \$). Les députés, leur conjoint, leurs enfants à charge et leurs employés peuvent également demander le remboursement des frais de stationnement ainsi que des frais de transport en ville à partir ou en direction de la gare ferroviaire, de l'aéroport, etc.

Frais de déplacement dans la circonscription

Les députés ou leurs représentants peuvent demander le remboursement des frais engagés lors de déplacements dans leur circonscription, ou dans la province ou le territoire où cette dernière est située. Des pièces justificatives doivent être présentées, et les sommes remboursées sont prélevées sur le budget du bureau du député.

D'autres indemnités sont également prévues pour les tâches supplémentaires qu'exécute le député à titre de Premier ministre, de ministre, de secrétaire d'État, de président ou de vice-président de la Chambre, de vice-président ou vice-président adjoint des Comités pléniers, de chef d'un parti reconnu, de leader à la Chambre, de whip ou de whip adjoint, ou de secrétaire parlementaire.

Allocation de dépenses

L'allocation de dépenses est versée suivant les mêmes modalités que l'indemnité parlementaire. En l'absence d'un gel, elle serait également rajustée chaque année conformément aux dispositions de la *Loi sur le Parlement du Canada*.

Dans la plupart des cas, cette allocation s'élève à 21 300 \$. Les députés dont la circonscription électorale est isolée ou difficile d'accès — comme c'est le cas, pour l'instant, de 24 d'entre eux — touchent chaque année, une fois l'an, la somme de 26 200 \$. Les deux députés des Territoires du Nord-Ouest ont, quant à eux, droit à 28 200 \$ par an. L'allocation de dépenses est exonérée d'impôt et elle n'est assortie d'aucune obligation de présenter des pièces justificatives.

Allocations de retraite

Déposée en 1952, la *Loi sur les allocations de retraite des parlementaires* (qui s'intitulait à l'époque *Loi sur les allocations de retraite des députés*) avait pour objet d'offrir aux intéressés une protection en matière de pensions. Les modifications les plus récentes datent de 1995. La Loi prévoit ce qui suit à l'endroit des députés :

- Les députés cotisent au compte d'allocations par retenue au taux de 9 p. 100 sur leur indemnité parlementaire. Ces cotisations servent à ajouter à leur crédit des périodes de service valable et, de cette façon, à augmenter le montant de l'allocation de retraite.
- Les députés qui reçoivent une indemnité additionnelle à titre de Premier ministre, de ministre, de secrétaire d'État, de président ou de vice-président de la Chambre, de vice-président ou vice-président adjoint des Comités pléniers, de chef de parti, de leader à la Chambre, de whip ou de whip adjoint, ou de secrétaire parlementaire ont également la possibilité de cotiser au taux de 9 p. 100 sur ladite indemnité.
- La période minimale de service valable en tant que député est de six ans. L'allocation versée correspond à 4 p. 100 du revenu moyen durant les six meilleures années consécutives multiplié par le nombre d'années de service, et est limitée à un maximum de 75 p. 100 du revenu avant la retraite (après 19 ans de service).

- Un ancien député a droit à une allocation de retraite à partir de 55 ans, ou plus tôt s'il est invalide. En cas de décès d'un député ou d'un ancien député, l'allocation annuelle prévue correspond à 60 p. 100 de la pension de retraite de base pour le conjoint, et à 10 p. 100 pour chaque enfant à charge (jusqu'à concurrence de 30 p. 100 pour tous les enfants). En l'absence d'un conjoint survivant, chaque enfant à charge a droit à 20 p. 100 de la pension de retraite de base (jusqu'à concurrence de 80 p. 100 au total). Un enfant à charge est une personne qui a moins de 21 ans, ou qui a entre 21 et 25 ans et qui fréquente un établissement d'études postsecondaires.

Rapport de recherche no 2

Allocations et avantages sociaux des parlementaires :

montants actuels et bref historique

La rémunération des parlementaires prend deux formes principales : une indemnité parlementaire (que la Loi désigne sous le nom d'indemnité de session et que l'on appelle plus communément le salaire) et une allocation de dépenses (qui figure parfois dans les relevés, mais qui ne fait pas partie du salaire proprement dit). Le présent document donne un aperçu de la rémunération et des allocations versées aux parlementaires (c'est-à-dire aux sénateurs et aux députés), de même que des divers autres avantages et services auxquels ils ont droit. Nous examinerons pour commencer la situation des députés.

Rémunération et avantages sociaux des députés

L'indemnité parlementaire et l'allocation de dépenses prévues dans le cas des députés sont établies en vertu de *Loi sur le Parlement du Canada*, laquelle prévoit en outre des rajustements annuels. L'adoption de la *Loi de 1993 sur la compression des dépenses publiques* a toutefois eu pour effet d'en bloquer le montant. Lorsque les salaires des fonctionnaires fédéraux ont été gelés en application de la *Loi sur la rémunération du secteur public*, l'indemnité parlementaire et l'allocation de dépenses ont également été bloquées aux niveaux de 1991 (64 400 \$ et 21 300-28,200 \$ respectivement) pour 1992, 1993, 1994 et 1995. En juin 1994, le gel a été prolongé au 31 décembre 1997.

Indemnité parlementaire

Le député est admis à toucher l'indemnité parlementaire, versée une fois par mois, dès le jour de son élection. Les paiements se poursuivent jusqu'à l'élection de son successeur (après dissolution du Parlement), ou avant si le siège devient vacant pour cause de démission de l'intéressé ou pour quelque autre raison. En cas de décès, l'indemnité parlementaire est payée jusqu'à la fin du mois alors que l'allocation de dépenses est payée jusqu'à la date même du décès.

En l'absence d'un gel, l'indemnité parlementaire serait rajustée pour chaque période de 12 mois commençant le 1^{er} janvier, conformément à la *Loi sur le Parlement du Canada*, en fonction du moindre — diminué d'un point — des pourcentages que représentent l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques ou l'indice des prix à la consommation¹.

1. L'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques détermine l'augmentation moyenne des traitements et salaires hebdomadaires des Canadiens. L'indice des prix à la consommation mesure les changements survenus dans le prix des biens achetés par les consommateurs.

TABLE DES MATIÈRES

Rémunération et avantages sociaux des députés	23
Indemnité parlementaire	23
Allocation de dépenses	24
Allocations de retraite	24
Allocations de dépenses de voyage	25
Dépenses de voyage	25
Allocation de dépenses de voyage	25
Frais de déplacement dans la circonscription	25
Services fournis	26
Téléphone	26
Impression	26
Fournitures de bureau	26
Équipement de bureau	26
Paiement de la TPS et de la TVH	26
Courtier	26
Allocation de cessation d'emploi	26
Dispositions en matière de réinstallation	27
Dispositions applicables en fin de mandat	27
Déménagement	27
Assurance	27
Cadre budgétaire des députés	28
Budget du bureau du député	28
Rémunération et avantages sociaux des sénateurs	30
Indemnité parlementaire	30
Allocation de dépenses	30
Présence et déductions en cas d'absence	30
Allocations de retraite	30
Dépenses de voyage	31
Déménagement	32
Assurance	32
Prestation de décès	32
Historique de la rémunération des députés	32
Évolution de l'indemnité parlementaire	33
Historique de la rémunération des sénateurs	35
Incidence du gel de 1991	36
Annexe — Durée des sessions parlementaires, 1867-1997	37

RAPPORT DE RECHERCHE N° 2

Allocations et avantages sociaux
des parlementaires :
montants actuels et bref historique

Annexe

Rapports et travaux de recherche antérieurs

1994

Commission d'étude des indemnités des parlementaires (commission Lapointe), *Ideaux démocratiques et réalités financières. La rémunération des parlementaires au 21^{ème} siècle*, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services, 1994.

Études

Robert Burge, « Canadian Perceptions of Politics, Politicians and the Remuneration of Members of Parliament », avril 1994.
J.A.W. Gunn, « Remuneration of the Canadian MP — The Arguments Considered », avril 1994.
Louis Massicotte, « La rémunération des parlementaires fédéraux », avril 1994.
Angus Reid Group, « Survey to examine public attitudes toward the salaries of Members of Parliament », mars 1994.

1989

Commission chargée d'étudier les indemnités des parlementaires (commission St. Germain-Fox), Ottawa, 1989.

1985

Rapport de la Commission chargée d'étudier les traitements des députés et sénateurs (commission Clarke-Campbell), Ottawa, 1985.

1980

Rapport de la Commission chargée d'étudier les traitements des députés et sénateurs (commission McIsaac-Balcer), Ottawa, 1980.

1979

Rapport de la Commission chargée d'étudier les traitements et indemnités des députés et sénateurs (commission Hales), Ottawa, 1979.

Autres études

Il existe trois autres études canadiennes sur la rémunération des parlementaires fédéraux :

Rapport de la Commission Consultative des Indemnités et Dépenses Parlementaires (Rapport Beaupré), 1970.
Report of the Advisory Commission on Parliamentary Accommodation (Rapport Abbott), 1976.
Sobeco Ernst & Young, *La Rémunération des députés et sénateurs canadiens*, étude commandée par le Conseil du Trésor, 1994.

L'indemnité parlementaire annuelle et des autres indemnités versées pour des responsabilités supplémentaires. L'indemnité de logement non soumise à une justification des députés a été limitée à 6 000 \$ par an.

Sur la recommandation de la commission Lapointe, l'âge d'admissibilité à la pension des parlementaires a été relevé à 55 ans et des dispositions particulières ont été adoptées pour certaines exceptions (comme l'invalidité). Depuis le dépôt du rapport de cette commission, on a mis fin au cumul de rémunération.

La commission Clarke-Campbell recommandait une indemnité supplémentaire pour les personnes chargées de la présidence d'un comité et pour celles ayant des responsabilités supplémentaires, de même que le remplacement de l'allocation de dépenses par une indemnité pour les frais quotidiens et une autre pour le logement. La commission St. Germain-Fox recommandait une indemnité de logement limitée à 6 000 \$ et destinée seulement aux députés, qui devraient présenter des justificatifs, et elle recommandait aussi que les changements à cette indemnité et à d'autres avantages soient liés aux variations de l'indice des prix à la consommation et de l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques.

La commission Lapointe recommandait de resserrer l'obligation de rendre compte de l'utilisation de l'allocation de dépenses par la publication d'un sommaire annuel détaillé des dépenses des députés. Elle recommandait aussi de mettre fin au cumul des rémunérations.

Recommandations appliquées

Les recommandations formulées par les commissions et appliquées par le Parlement permettent de suivre l'évolution du traitement des députés au cours des deux dernières

La commission Hales proposait que l'indemnité parlementaire soit accrue et elle l'a été, quoique de façon beaucoup plus importante que ce qui était recommandé. L'échelle de salaire des députés ayant des responsabilités supplémentaires a également été révisée. Des budgets particuliers ont été établis pour plusieurs catégories de dépenses (fonctionnement du bureau de circonscription, personnel, fournitures et services d'impression et de téléphone), et un comité a été mis sur pied et chargé de déterminer le taux de rajustement de ces budgets. Les députés et sénateurs reçoivent maintenant une allocation de voyage fondée sur le coût de 52 voyages aller-retour par avion entre Ottawa et le lieu de résidence ou le bureau de circonscription du député. Après le dépôt du rapport de la commission McIsaac-Balcer, en 1980, l'indemnité parlementaire des députés a été augmentée sur une période de quatre ans, celle des sénateurs en deux étapes, et la hausse a été plus élevée que ce qui était recommandé. Une allocation de cessation d'emploi a été établie pour les députés battus aux élections et les services et les locaux ont été améliorés. Malgré la recommandation des commissaires de réduire pour les députés l'allocation de dépenses non soumise à une justification, et de ne pas toucher à celle des sénateurs, il y a eu une augmentation dans les deux cas.

Les nombreuses recommandations de la commission Clarke-Campbell, déposées en 1985, ont donné lieu à deux changements : l'amélioration du régime de pension des sénateurs et l'ajout d'un supplément au budget global établi dans le cas des circonscriptions importantes.

Les indemnités parlementaires des sénateurs et des députés ont été haussées après le dépôt du rapport de la commission St. Germain-Fox, mais dans une moindre mesure que ce qui avait été recommandé (0,35 p. 100 plutôt que 4 p. 100). Les augmentations futures ont été rattachées à une moyenne de l'indice des prix à la consommation et de l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques. L'allocation de cessation d'emploi destinée aux députés défaits a été établie à 50 p. 100 de

rémunération des sénateurs serait fixée à 60 p. 100 de l'indemnité parlementaire de base des députés.

En 1989, la commission St. Germain-Fox recommandait une augmentation de 4 p. 100 de l'indemnité parlementaire.

En 1994, la commission Lapointe recommandait que la rémunération des députés et des sénateurs soit augmentée lorsqu'on aurait mis fin au gel des salaires dans la fonction publique, et proposait une autre augmentation, mais seulement après l'élection suivante.

Allocation de dépenses

L'allocation de dépenses a été abordée de façon différente par chacune des commissions, sans qu'il y ait consensus au sujet de son montant, de son état et de la façon de la changer.

La commission Hales recommandait de remplacer l'allocation de dépenses par des indemnités spécifiques qui ne seraient utilisées que pour rembourser les dépenses engagées. Elles ne devraient en aucun cas servir à gonfler le salaire de base d'un député.

La commission McIsaac-Balcer recommandait de réduire l'allocation de dépenses à 7 000 \$ et de l'augmenter en fonction de l'indice des prix à la consommation. Elle proposait de laisser l'indemnité de frais des sénateurs à 6 000 \$.

La commission Clarke-Campbell recommandait de supprimer l'indemnité qui, selon les commissions, était considérée comme un salaire d'appoint pour les députés.

La commission St. Germain-Fox recommandait de modifier l'allocation de dépenses seulement après l'élection suivante et de lier toutes les nouvelles modifications à une formule fondée sur les variations de l'indice des prix à la consommation et de l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques.

Enfin, la commission Lapointe recommandait de remplacer l'allocation de dépenses par une indemnité de logement de 15 000 \$, une indemnité de fonction de 10 000 \$, et enfin une dernière indemnité destinée aux députés qui représentaient d'importantes circonscriptions.

Autres allocations et services

Aucune commission n'a recommandé la même somme ni la même méthode d'établissement des allocations.

La commission Hales prévoyait d'inclure toutes les autres allocations de frais dans un budget global, offrant ainsi aux députés la souplesse d'affecter les sommes à divers postes budgétaires, et de fixer les changements à apporter au traitement selon les recommandations d'un comité consultatif.

La commission McIsaac-Balcer recommandait que les frais de déplacement du député dans sa circonscription lui soient remboursés en totalité sur présentation des justificatifs, et que les sommes versées pour couvrir ces dépenses soient divulguées régulièrement.

Résumé et comparaisons

Nous examinerons maintenant quelques thèmes communs ou les questions qui ressortent des rapports des cinq commissions mises sur pied jusqu'à maintenant, et nous examinerons la démarche de chacune en ce qui concerne trois volets de la rémunération : l'indemnité parlementaire, l'allocation de dépenses et les autres indemnités et formes de rémunération.

Thèmes communs

Dans les discussions sur la rémunération des parlementaires, certaines questions ou certains thèmes sont revenus au cours des travaux des diverses commissions. Par exemple :

- Le Parlement est une institution de grande valeur, dont les travaux doivent se dérouler efficacement et sans heurt. À cette fin, il faut élire et garder en place des gens compétents et qualifiés, que l'on attirera en leur offrant une bonne rémunération.
- Le travail qu'accomplit le député est comparable en gros à celui d'un cadre de niveau moyen à supérieur. Les députés travaillent pendant de longues heures et doivent répondre à de nombreuses demandes et subir une pression peu commune; on ne doit donc pas s'attendre à ce qu'ils paient de leur poche tous les frais occasionnés par leur vie de député.
- Les députés ne doivent pas s'enrichir ni tirer des profits excessifs de leur vie publique, pas plus qu'ils ne devraient pouvoir voir leur salaire augmenter alors que les autres Canadiens sont en difficulté financière.
- Les députés voient au sujet de leurs propres augmentations et il y a la conflit d'intérêts.
- Quel que soit le montant d'une rémunération équitable par rapport au travail accompli, la rémunération des députés doit répondre aux attentes de la population, laquelle est peut-être d'avis que les députés devraient recevoir moins qu'une somme équitable.

Indemnité parlementaire

Chaque commission recommandait l'augmentation de l'indemnité parlementaire, mais chacune selon des modalités différentes.

La première commission (Hales, 1979) recommandait d'augmenter d'un certain montant l'indemnité parlementaire des députés et de ne pas changer celle des sénateurs.

En 1980, la commission McIsaac-Balcer recommandait une augmentation en quatre étapes afin d'amener la rémunération des députés au niveau de celle de leurs collègues (cadres et professions libérales) des secteurs public et privé, et une augmentation en deux étapes pour les sénateurs.

En 1985, la commission Clarke-Campbell recommandait une augmentation forfaitaire qui serait examinée chaque année et qui serait rajustée en fonction de l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques. La

La commission Hales

Le rapport du commissaire Alfred D. Hales, nommé après l'élection de 1979, était fondé sur des entrevues menées auprès des députés et sénateurs et sur un examen du régime de rémunération des membres du Congrès américain. M. Hales a sondé les parlementaires à l'aide d'un questionnaire portant sur divers sujets comme la rémunération, le logement, les transports, les services, les frais de fonctionnement du bureau de circonscription, les besoins financiers et d'autres aspects du régime de rémunération. Les deux tiers des parlementaires ont répondu au questionnaire. Dans son rapport, M. Hales déclarait que les députés étaient nettement sous-payés, étant donné que la charge de travail avait augmenté de façon substantielle au cours des cinq années précédentes et que la semaine de travail s'établissait ainsi à 70 à 80 heures. Le commissaire Hales craignait que ne vienne un temps où seuls ceux qui en avaient les moyens se présenteraient aux élections.

Les parlementaires ne devraient pas avoir à voter au sujet de leurs propres augmentations, mais il n'est pas question non plus que ces dernières soient automatiques. La rémunération des parlementaires devrait être comparable à celle que l'on trouve dans d'autres professions et tenir compte des longues semaines de travail et de la nécessité d'offrir des services dans les circonscriptions. L'allocation de dépenses devrait toutefois être totalement distincte du salaire afin de permettre une comparaison avec les autres professions.

Le commissaire Hales soulignait que le système d'établissement des budgets devrait être souple afin de tenir compte de la variation des frais nécessaires pour répondre aux besoins des diverses circonscriptions. Ainsi, un budget global lié directement aux frais engagés pour servir une circonscription devrait remplacer l'allocation de dépenses, afin de permettre le transfert des surplus d'un poste de dépense à un poste où les besoins sont plus grands. D'après le commissaire, les parlementaires voulaient un régime qui soit souple et équitable et ils voulaient avoir un sentiment de fierté à gérer leurs propres affaires, mais il soulignait la nécessité de mesures encourageant à l'économie.

Recommandations

La recommandation de M. Hales visant à augmenter l'indemnité parlementaire a été acceptée, contrairement à celle touchant le remplacement de l'allocation de dépenses par une série d'indemnités particulières. On a également rejeté la proposition de charger un comité consultatif d'examiner les diverses indemnités et les sommes supplémentaires versées à ceux ayant plus de responsabilités que les autres. La recommandation visant à faire établir des budgets spécifiques pour les dépenses comme les frais de fonctionnement du bureau, le personnel, les fournitures et les services d'impression et le téléphone dans la circonscription a par contre été acceptée, tout comme la recommandation portant sur l'allocation de voyage fondée sur le coût de 52 voyages aller-retour entre Ottawa et le lieu de résidence ou le bureau de circonscription de l'intéressé.

La Commission a établi que la question de la rémunération devait être abordée de façon méthodique et rationnelle et que toute augmentation devrait être fondée sur une justification reposant elle-même sur les caractéristiques professionnelles générales du travail d'un député à la Chambre des communes ou d'un sénateur. Les commissaires étaient donc d'avis que

[...] les députés aujourd'hui en poste ont droit à cette augmentation. Les Canadiens ne peuvent légitimement attendre de leurs représentants qu'ils subissent un préjudice financier ou qu'ils compromettent ou brisent leur carrière pour les servir. Nous ne sommes pas moins convaincus que ce n'est qu'en portant à un niveau intéressant le chiffre de la rémunération qu'on pourra s'attendre à ce que des personnes, venues de toutes les classes de la société, du plus haut calibre, se sentent attirées vers les hautes fonctions d'élus du peuple. (p. 7 et 8)

Les commissaires étaient préoccupés par le fait que la rémunération des parlementaires fédéraux avait perdu du terrain par rapport à celle des élus provinciaux et municipaux et que cet état de fait conjugué à certains autres aspects de la vie publique nuisaient au recrutement :

Les membres des bureaux politiques des grands partis politiques canadiens nous ont répété, lorsque nous avons abordé la question avec eux, qu'il arrivait très souvent qu'un candidat pressenti finisse par se récuser en invoquant l'insuffisance de la rémunération ainsi que ce qu'on appelait l'élément « violentes critiques de la part du public ». (p. 7)

Recommandations

La commission McIsaac-Balcer a donc recommandé d'amener graduellement, sur une période de quatre ans, la rémunération des députés et sénateurs au niveau de celle des cadres et des membres de professions libérales des secteurs privé et public. Parallèlement, la Commission a recommandé de réduire l'allocation de dépenses et de la rattacher à l'indice des prix à la consommation. Les recherches de la Commission ayant montré que presque la moitié de l'allocation de dépenses des députés y était consacrée.

Les frais de déplacement devraient être remboursés en totalité aux députés qui se rendent dans leur circonscription, sur présentation des pièces justificatives, et ils devraient être divulgués tous les trimestres.

Enfin, il y aurait lieu de créer, à l'intention des députés qui n'ont pas droit au régime de pension, une allocation de cessation d'emploi.

Après le dépôt du rapport de la Commission, l'indemnité parlementaire des députés a été accrue sur une période de quatre ans et celle des sénateurs l'a été en deux étapes; l'augmentation a été supérieure à ce qui avait été recommandé. Une allocation de cessation d'emploi a été établie à l'intention des députés battus aux élections, et les services et les locaux ont été améliorés. Quoique la Commission ait recommandé que l'allocation de dépenses accordée sans justificatifs aux députés soit réduite et que celle des sénateurs reste inchangée, il y a eu une augmentation dans les deux cas.

Recommandations

La commission Clarke-Campbell recommandait de fixer la rémunération annuelle des députés à 69 000 \$, de la considérer comme un salaire et de la rajuster tous les ans en fonction de la variation en pourcentage de l'indice annuel moyen de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques de l'année précédente. L'allocation de dépenses devrait, selon la Commission, être abolie et remplacée par une indemnité de frais de subsistance et de logement de 100 \$ pour chaque jour de séance de la Chambre des communes ou d'un comité, ou de 25 \$ par jour passé dans la circonscription.

La Commission recommandait également de restructurer le budget des bureaux des députés et de verser à ces derniers une somme forfaitaire plutôt que de leur accorder un budget pour leur bureau, une indemnité de frais pour leur circonscription, leurs déplacements dans la circonscription et le matériel.

Elle recommandait aussi que soit versée aux députés qui ne sont pas réélus une allocation de cessation d'emploi représentant un mois de salaire pour chaque année de service, jusqu'à concurrence de 24 ans. Cette indemnité serait versée par mensualités et les anciens députés ayant droit à un régime de pension parlementaire ou ayant accepté un poste dans le secteur fédéral n'y seraient pas admissibles.

Seulement deux des recommandations de la commission Clarke-Campbell ont été appliquées : l'amélioration du régime de pension destiné aux membres du Sénat et un supplément ajouté au budget global des députés ayant de grandes circonscriptions.

La commission McIsaac-Balcer

Mise sur pied après l'élection de 1980, la commission McIsaac-Balcer (Cliff McIsaac et l'honorable Léon Balcer) a déposé son rapport la même année et a fondé ses conclusions et ses recommandations sur une étude des rapports déjà présentés sur le sujet au Canada, aux États-Unis, en Australie et au Royaume-Uni, sur l'examen de la rémunération des parlementaires provinciaux et des élus municipaux des grandes agglomérations urbaines, sur des discussions qu'elle a eues avec des députés et des sénateurs, et enfin sur des consultations menées auprès du secteur privé, notamment des syndicats. La Commission a également fait appel au public par l'entremise d'annonces parues dans les journaux.

L'équité, la souplesse et l'obligation de rendre compte sont les thèmes qui reviennent le plus souvent dans le rapport de la Commission. Il est apparu clairement aux commissaires :

que rien ne serait réglé tant que l'on n'aurait pas répondu clairement à une double interrogation. Le citoyen désire-t-il élire à la Chambre pour gouverner le pays, le représentant le plus qualifié et — dans le cas de l'affirmative — est-il disposé à l'indemniser convenablement pour qu'il s'acquitte le mieux possible de ses fonctions? [...]

Pour peu que les Canadiens veuillent exiger de leurs parlementaires un meilleur travail ils doivent être prêts à payer. En contrepartie, si les députés tiennent vraiment à accomplir la meilleure tâche possible il faut qu'ils aient le courage de s'en donner les moyens financiers et matériels. (p. 3)

- Améliorer l'apparence d'impartialité du processus d'examen de la rémunération des parlementaires. À cette fin, les futures commissions devraient comprendre des membres qui ne soient pas des parlementaires et leurs recommandations ne devraient être appliquées qu'après l'élection suivante. (Recommandation non appliquée.)

La commission Clarke-Campbell

Les membres de cette commission, mise sur pied après l'élection de 1984 et dont le rapport a été déposé l'année suivante, étaient William H. Clarke et Coline Campbell, deux anciens députés de la Chambre des communes. À l'aide d'annonces parues dans les journaux, la Commission a demandé au public de contribuer à ses travaux et a fait parvenir des questionnaires aux députés et aux sénateurs en place, de même qu'aux députés de la législature précédente qui ne faisaient plus partie de la Chambre. Les commissaires ont constaté la nécessité de suivre certains principes en ce qui a trait à la rémunération des parlementaires :

- transparence vis-à-vis de la population afin de bien faire comprendre aux Canadiens sur quoi sont fondés les salaires des parlementaires;
- équité de la rémunération des députés par rapport à celle des autres Canadiens et à la façon dont cette rémunération a évolué;
- discrétion et souplesse pour les députés quant à la façon de structurer et d'administrer leur régime de rémunération.

Les conclusions de la Commission étaient les suivantes :

[...] il est préférable de fixer la rémunération des parlementaires en fonction de l'économie dans son ensemble, et ainsi de tenir compte des revenus des Canadiens en général pour une période donnée. Une telle formule est facilement compréhensible pour l'ensemble des Canadiens.

De plus, les commissaires ont déclaré dans leur rapport qu'il serait tout indiqué d'établir la rémunération des parlementaires en fonction du [...] salaire annuel moyen, au lieu de l'indice des prix à la consommation. De cette façon, toute augmentation ou diminution du salaire versé aux parlementaires, tiendra compte de ce que les Canadiens gagnent et non pas de ce qu'ils peuvent acheter avec leur dollar [...] Compte tenu de la nature même de la fonction de député, de la charge de travail et des heures irrégulières que cela implique, la Commission conclut également que la rémunération doit être portée à trois fois le salaire annuel. (p. 26 et 27)

Les commissaires ont également affirmé que les parlementaires ne devraient pas être tenus d'assumer personnellement les dépenses liées à l'exercice de leurs fonctions et ont rejeté l'idée de fixer la rémunération des députés en fonction de celle des cadres supérieurs de la fonction publique, car, selon eux, il pourrait y avoir apparence de conflit d'intérêts au moment de la négociation des salaires des fonctionnaires.

- Deux des recommandations de la commission Lapointe ont été adoptées : Le cumul de rémunération (c'est-à-dire le fait de recevoir à la fois une pension parlementaire et une rémunération découlant d'une nomination fédérale, d'un emploi ou d'un contrat de services personnels au fédéral accepté après le 13 juillet 1995) a été supprimé en 1995 par la loi C-85. Si la rémunération supplémentaire que touche un parlementaire est supérieure à 5 000 \$ annuellement, la pension de ce dernier est réduite d'un montant équivalent à la portion dépassant 5 000 \$.
- L'âge d'admissibilité à une pension parlementaire a été fixé à 55 ans (plutôt que d'entrer en vigueur à la date à laquelle l'intéressé a démissionné ou a été battu aux élections).

La commission St. Germain-Fox

Les recommandations présentées en 1989 par la commission St. Germain-Fox (mise sur pied après l'élection de 1988 et composée de l'honorable Gerry St. Germain et de l'honorable Francis Fox) visaient surtout à faire en sorte que la vie publique attire et permette de garder en poste les personnes les plus compétentes. Selon les commissaires, on pourrait ainsi favoriser un régime de gouvernement plus représentatif et plus efficace. La Commission a recueilli de l'information grâce à un questionnaire qu'elle a fait parvenir aux députés et aux anciens députés et grâce à des recherches qu'elle a menées ou qu'elle a fait faire sur la rémunération des législateurs au Canada et à l'étranger.

De l'avis des commissaires, les questions à l'étude comportaient essentiellement deux volets : tout d'abord, les Canadiens veulent-ils que le pays soit gouverné par les gens les plus qualifiés? Et ensuite, sommes-nous disposés à leur verser une rémunération adéquate?

Recommandations

Les principales recommandations de la Commission étaient les suivantes (la suite donnée est indiquée entre parenthèses) :

- Accroître l'indemnité parlementaire de 4 p. 100 après l'élection suivante. (Recommandation non appliquée; l'augmentation a été de 0,35 p. 100.)
- Rendre plus sévères les sanctions applicables aux absences des sénateurs. (Recommandation non appliquée.)
- Augmenter les indemnités des députés ayant des responsabilités supplémentaires, comme la présidence d'un comité. (Recommandation non appliquée.)
- Établir une indemnité de logement de 6 000 \$ dont les députés devront rendre compte. (Recommandation entérinée en octobre 1990.)
- Baser l'indexation de l'indemnité et des allocations sur la moyenne de l'indice des prix à la consommation et de l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques. (La Loi sur le Parlement du Canada a été modifiée en 1993 pour tenir compte des deux indices.)
- Inclure au nombre des bénéficiaires de l'allocation de cessation d'emploi accordée aux députés défaits les députés qui n'ont pas droit à pension et qui sont encore sans emploi de six mois à un an après leur défaite. (L'indemnité a été établie à 50 p. 100 de l'indemnité parlementaire de base et de toute autre indemnité versée à un député ayant des responsabilités supplémentaires.)

L'analyse de la Commission sur la situation de la rémunération des parlementaires se fondait sur plusieurs observations : les Canadiens ne comprennent pas ce que signifie la représentation démocratique; les parlementaires eux-mêmes ne réussissent pas à bien expliquer le processus démocratique à leurs commentateurs; les reportages des médias ne montrent jamais qu'une partie des problèmes. Les commissaires ont également remarqué une certaine confusion entre la raison pour laquelle les parlementaires sont rémunérés et la question de savoir si cette rémunération était juste, en regard de leurs fonctions. De plus, aucun mécanisme n'oblige les parlementaires à rendre compte de leur allocation de dépenses. Enfin, les commissaires ont signalé que les objectifs et les détails du régime de retraite n'étaient pas clairs.

La commission Lapointe s'est donc donné pour tâche de comprendre le travail d'un parlementaire, de déterminer quel serait un taux de rémunération juste en fonction du travail effectué, d'établir des objectifs plus clairs en ce qui a trait au régime de rémunération, y compris le régime de retraite, et enfin de faire en sorte que les parlementaires soient tenus de rendre compte de la façon dont ils utilisent l'allocation de dépenses.

Afin de mener ces tâches à bien, la Commission a adopté une méthode à quatre volets :

- Elle a défini ce que font les membres en se servant de fonctions identifiables, puis a calculé le temps passé par les parlementaires à s'acquitter de chaque fonction.
- Elle a demandé aux parlementaires si leur rémunération était adéquate.
- Elle a comparé les fonctions des parlementaires avec celles d'emplois similaires dans les secteurs privé et public.
- Elle a comparé la rémunération des parlementaires canadiens avec celle des législateurs d'autres pays.

L'un des principaux thèmes des discussions de la commission Lapointe sur la rémunération des parlementaires a été l'absence de connaissances pouvant servir de point de départ à un débat public. La Commission a certes reconnu que l'échelle de rémunération comporte des lacunes, mais elle a aussi noté que la classe et les institutions politiques ne sont généralement pas tenues en grande estime au sein de la population. De plus, les Canadiens n'ont pas vraiment d'idée de ce que font réellement les députés, pas plus qu'ils ne savent sur quelle base sont payés les hommes et les femmes politiques. Ce taux d'insatisfaction publique, combiné à une certaine ignorance, ne permet pas la tenue d'un débat calme et éclairé sur la question de la rémunération. Or, si l'on envisage de modifier le régime de rémunération, il faudra bien que ce débat ait lieu.

Recommandations

Les recommandations relatives à l'indemnité parlementaire (c'est-à-dire qu'elle soit augmentée à 75 000 \$, puis à 86 000 \$ après l'élection suivante) n'ont pas été appliquées, ni d'ailleurs la proposition de la Commission visant à remplacer l'allocation de dépenses et l'allocation de fonction de 10 000 \$ (6 000 \$ dans le cas des sénateurs), qui seraient versées aux députés sur présentation de justificatifs.

Rapport de recherche no 1

Précédentes commissions d'étude des indemnités des parlementaires : recommandations et résultats

Le but du présent document est d'examiner le contenu des rapports présentés par les précédentes commissions d'étude des indemnités des parlementaires et de s'appuyer sur les résultats obtenus précédemment pour éviter de faire double emploi. Il s'agira donc d'examiner les principaux arguments formulés par les autres commissions et de déterminer dans quelle mesure leurs recommandations ont été suivies.

Pour faire suite aux recommandations de la commission Beaupré en 1970 —

commission consultative chargée d'étudier les salaires et les dépenses des

parlementaires —, une disposition concernant les commissions d'étude de la

rémunération des parlementaires a été ajoutée à la *Loi sur le Parlement du Canada*.

Après chaque élection, une commission est mise sur pied et tenue de présenter un

rapport dans les six mois suivants. Dans la partie qui suit, les commissions sont

abordées dans un ordre chronologique inversé, en commençant par la plus récente.

Chaque rapport fera l'objet des rubriques suivantes :

• résumé du contenu, et notamment les principaux thèmes ou dossiers abordés, les

analyses et les travaux de recherche effectués, et les recommandations formulées;

• les résultats des travaux de la commission (la mesure dans laquelle les

recommandations ont été appliquées).

Contenu des rapports précédents

Cinq commissions ont dans le passé été chargées d'étudier les indemnités des

parlementaires. Ces commissions (qui portent généralement le nom de leur président ou de

leurs membres), accompagnées de l'année du dépôt de leur rapport, sont les suivantes :

- la commission Lapointe (1994)
- la commission St. Germain-Fox (1989)
- la commission Clarke-Campbell (1985)
- la commission McIsaac-Balcer (1980)
- la commission Hales (1979)

La commission Lapointe

Présidée par l'honorable Charles Lapointe, et ayant pour membres Jean Piggott et

C.E.S. Franks, cette commission a été mise sur pied après l'élection de 1993 et a présenté

son rapport en 1994. Son objectif déclaré était de revitaliser les institutions

démocratiques et de rétablir la confiance de la population à l'égard des institutions et de

la classe politiques.



TABLE DES MATIÈRES

7	Contenu des rapports précédents
7	La commission Lapointe
7	Recommandations
8	La commission St. Germain-Fox
9	Recommandations
9	La commission Clarke-Campbell
10	Recommandations
11	La commission McIsaac-Balcer
11	Recommandations
12	La commission Hales
13	Recommandations
13	Résumé et comparaisons
14	Thèmes communs
14	Indemnité parlementaire
14	Allocation de dépenses
15	Autres allocations et services
15	Recommandations appliquées
16	
18	Annexe — Rapports et travaux de recherche antérieurs

RAPPORT DE RECHERCHE N° 1

Précédentes commissions d'étude
des indemnités des parlementaires :
recommandations et résultats

INTRODUCTION

Le présent volume renferme sept rapports de recherche préparés pour faciliter les délibérations de la Commission d'étude des indemnités des parlementaires. Les six premiers ont été rédigés par le personnel de la Commission pour donner un aperçu sur plusieurs sujets liés à la rémunération et aux avantages sociaux des parlementaires* canadiens, à savoir :

- les travaux effectués par les commissions antérieures chargées d'étudier les indemnités des parlementaires,
- la situation actuelle touchant la rémunération et les avantages sociaux des parlementaires,
- des données historiques sur l'évolution de la rémunération des parlementaires et sur sa valeur relative à l'heure actuelle,
- des comparaisons avec les régimes de rémunération offerts aux membres de législatures ailleurs au Canada et dans le monde, et avec la rémunération des hauts fonctionnaires fédéraux canadiens,
- le contenu et la valeur du travail accompli par les députés de la Chambre des communes,
- les effets du service à la Chambre des communes sur la situation financière et les perspectives de carrière postérieures des députés.

Le septième rapport, où l'on examine les mécanismes de pension et les avantages sociaux prévus pour les députés et les sénateurs, a été préparé, pour la Commission, par la firme William M. Mercer Limited, d'Ottawa.

En tant que documents rédigés à la demande de la Commission, ces rapports restent l'œuvre de leurs auteurs et ne traduisent pas nécessairement l'opinion individuelle ou collective des commissaires sur les sujets qui y sont traités.

* Dans ce volume, comme ailleurs dans le rapport de la Commission, nous utilisons le terme « parlementaire » pour désigner collectivement les sénateurs et les députés.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Rapport de recherche n° 1	
Précédentes commissions d'étude des indemnités des parlementaires : recommandations et résultats	3
Rapport de recherche n° 2	
Allocations et avantages sociaux des parlementaires : montants actuels et bref historique	19
Rapport de recherche n° 3	
Comparaison de la rémunération des parlementaires canadiens avec celle des législateurs provinciaux et territoriaux, de législateurs d'autres pays et de hauts fonctionnaires fédéraux	43
Rapport de recherche n° 4	
Contenu et valeur du travail	57
Rapport de recherche n° 5	
Évolution de la valeur de la rémunération des parlementaires et comparaison avec d'autres professions	89
Rapport de recherche n° 6	
Incidences du service parlementaire sur la situation financière du député	99
Rapport de recherche n° 7	
Examen des régimes de retraite et d'avantages sociaux des parlementaires ..	117

© Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux, 1998
ISBN 0-662-63315-6
Catalogue No. CP 32-61/1997

AU SERVICE DE LA DÉMOCRATIE

Commission d'étude
des indemnités des parlementaires

Volume 2
Rapports de recherche



